

Warszawa, dnia 29 czerwca 2018 roku

674/PIKE/2018

Szanowny Pan
Marcin Cichy
Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej

Sygn. akt: DHRT.SMP.6040.1.2018

Stanowisko konsultacyjne dotyczące projektów decyzji w sprawie hurtowego rynku świadczenia usługi zakańczania połączeń w publicznej sieci telefonicznej w stałej lokalizacji

Działając w imieniu Polskiej Izby Komunikacji Elektronicznej (dalej: **PIKE**) przedstawiam uwagi PIKE, w związku z ogłoszeniem w dniu 30 maja 2018 r. rozpoczęcia konsultacji projektów decyzji ustalających, że na hurtowym rynku świadczenia usługi zakańczania połączeń w publicznej sieci telefonicznej w stałej lokalizacji występują przedsiębiorcy telekomunikacyjni o znaczącej pozycji rynkowej.

PIKE zarzuca projektom decyzji przede wszystkim:

- brak analizy i w konsekwencji błędne wyznaczenie ram właściwego rynku detalicznego, który winien obejmować także połączenia telefoniczne wykonywane w technologii mobilnej oraz VoIP,
- nieuwzględnienie ograniczeń wynikających z właściwie zdefiniowanej działalności konkurencyjnej na rynku detalicznym, które powinny prowadzić do zaniechania regulacji rynku zakańczania połączeń,
- naruszenie kryteriów określonych w art. 44 ustawy Prawo telekomunikacyjne, co skutkuje zastosowaniem środków regulacyjnych nie dopuszczonych przepisami prawa,
- przyjęcie modelu obliczeń, który **zakłada**, iż mali i średni dostawcy usług telefonii stacjonarnej będą finansować działalność dostawcy efektywnego, jak również operatorów mobilnych,
- nieproporcjonalność i nieadekwatność stosowanych środków wobec potencjalnych korzyści, które mogą być osiągnięte w związku z regulacją.

I. Brak analizy rynku detalicznego.

Prezes UKE w kwestionowanych decyzjach stwierdził, iż: „Odpowiednikiem detalicznym hurtowej usługi zakańczania połączeń są więc wszystkie te połączenia telefoniczne zainicjowane przez użytkowników końcowych, dla realizacji których wymagane jest zakończenie połączeń z wywoływanyymi lokalizacjami lub abonentami w publicznej sieci telefonicznej w stałej lokalizacji.” Tak określone ramy rynku detalicznego wyznaczone zostały w sposób zbyt wąski. Sam Prezes UKE wskazuje bowiem w projekcie decyzji DHRT.SMP.6041.6.2017, że „Usługi w stałej lokalizacji oferowane za pomocą tradycyjnych łączy stacjonarnych (POTS/ISDN) oraz te, dostarczane za pomocą łączy szerokopasmowych (telefonii VoIP) są na obecnym etapie rozwoju rynku usługami substytucyjnymi.” (str. 19) Dalej zaś „W przypadku telefonii mobilnej należy mówić o zjawisku presji substytucyjnej.” (str. 20) Prezes UKE podkreśla także, że „Usługa telefonii w stałej lokalizacji na bazie infrastruktury mobilnej zazwyczaj jest tańsza dla użytkownika końcowego, co nierzadko skłania odbiorców biznesowych instytucjonalnych do przeniesienia swoich numerów do operatorów mobilnych.” (str. 17). Analogiczne wnioski można wysnuć z „Analizy substytucji usług głosowych w Polsce i pozostałych krajach Unii Europejskiej”, opracowanej przez Prezesa UKE już w 2011 roku.

Konsekwencją nieprzeprowadzenia przez Prezesa UKE analizy rynku detalicznego jest w niniejszym przypadku naruszenie Zalecenia Komisji z dnia 9 października 2014 roku w sprawie rynków właściwych (2014/710/UE). W motywie 10 wskazuje ono, że „[a]nalizując granice i pozycję rynkową w obrębie powiązanych właściwych rynków hurtowych celem określenia, czy istnieje na nich skuteczna konkurencja, należy uwzględnić bezpośrednią i pośrednią presję konkurencyjną, niezależnie od tego, czy jej źródłem są sieci łączności elektronicznej, usługi łączności elektronicznej bądź inne rodzaje usług lub zastosowań, które mają porównywalny charakter z punktu widzenia użytkowników[5]. Z kolei, jeżeli na danym rynku detalicznym istnieje — w ujęciu prognostycznym przy braku regulacji ex ante na powiązanych właściwych rynkach hurtowych — skuteczna konkurencja, powinno to skłonić krajowe organy regulacyjne do wniosku, że regulacja na poziomie hurtowym nie jest już wymagana. W takim przypadku powiązane właściwe rynki hurtowe powinny zostać poddane ocenie pod kątem wycofania regulacji ex ante.” W niniejszym przypadku Prezes UKE wskazania te całkowicie pominął (dotyczy to też usług typu OTT, jak i home-zone services), co doprowadziło do błędów analizy rynku hurtowego.

II. Analiza pozycji znaczącej na rynku hurtowym

Prezes UKE w analizowanych decyzjach wskazał, iż „Rynkiem produktowym na poziomie hurtowym jest usługa zakańczania połączeń (inicjowanych w innej sieci stacjonarnej, sieci ruchomej) w publicznej sieci telefonicznej w stałej lokalizacji (stacjonarnej publicznej sieci telekomunikacyjnej) Operatora, tj. u użytkownika końcowego Operatora. Podsumowując analizowane kryterium należy stwierdzić, że 100% udział Operatora w rynku świadczenia usługi zakańczania połączeń w publicznej sieci telefonicznej w stałej lokalizacji Operatora niewątpliwie wskazuje na znaczącą pozycję Operatora na tak określonym rynku.” (str. 14). Na tym analizie w znaczącej części zakończył. PIKE chciałoby zwrócić uwagę na brak konsekwencji Prezesa UKE w tym działaniu. W decyzjach dotyczących analogicznego przypadku, tj. zakańczania SMSów w sieciach mobilnych (np. DART.SMP.6041.4.2016) Prezes UKE wskazał, że „[w] sytuacji, gdy strona popytowa, czyli pośrednio użytkownicy końcowi operatorów sieci ruchomych są w danym momencie zainteresowani zakończeniem SMS w ruchomej publicznej sieci telefonicznej Polkomtel zakończenie to nie może być zastąpione zakończeniem SMS w innej sieci, przede wszystkim ze względu na fakt, iż użytkownicy końcowi u których zakończenie SMS ma nastąpić, przynależą do sieci Polkomtel. Tak więc należy przyjąć, iż w analizowanym przypadku zawsze występować będzie tyle rynków ilu operatorów świadczy usługę zakańczania SMS, w konsekwencji czego na danym rynku właściwym występuje wyłącznie jeden operator.” (str. 31) Model regulacji przyjęty przez Prezesa UKE wiernie odpowiada więc modelowi regulacji FTR. Tymczasem jednak, w odróżnieniu od analizowanej decyzji, w przypadku analizy rynku MTR Prezes UKE stwierdził, że „niezbędne jest spojrzenie na analizowany rynek pod kątem ujęcia usługowego. Z punktu widzenia użytkownika końcowego formy komunikacji oparte o internetową transmisję danych i aplikacje/komunikatory (WhatsApp, Viber, Messenger itp.) stanowią substytut dla wiadomości SMS. Prezes UKE stoi na stanowisku, że platformy te, mimo iż nie można ich zakwalifikować do rynku właściwego, dostępne są (w dobie zwiększonej popularności pakietów internetowej transmisji danych) dla większości użytkowników telefonii komórkowej. **Tym samym, jako darmowe narzędzia komunikacji, stanowią poważną alternatywę dla wiadomości tekstowych zakańczanych w sieci Polkomtel i wywołują silną presję konkurencyjną wobec rynku właściwego. Podmiot świadczący tego typu usługi nie musi uzyskiwać dostępu do rynku właściwego, aby skutecznie konkurować z wiadomościami SMS zakańczanymi w sieci Polkomtel.** Mając powyższe na uwadze Prezes UKE stoi na stanowisku, że rynek w ujęciu usługowym, czyli pozwalającym na świadczenie usług przesyłania wiadomości tekstowych nie charakteryzuje się istnieniem barier. **Operatorzy OTT mogą bowiem skutecznie konkurować z Polkomtelem (pod względem usługowym) bez dostępu do jego rynku.** Zatem

mimo istnienia barier strukturalnych które uniemożliwiają wejście na rynek należy uznać, że kryterium działania na rynku nie jest już niezbędne do świadczenia usług substytucyjnych względem usług tradycyjnie świadczonych na tym rynku. W ocenie Prezesa UKE zasadnym jest zatem uznanie, że istniejące bariery dostępu do rynku nie mają istotnego znaczenia dla konkurentów Polkomtel.” (str. 31) PIKE nie rozumie dlaczego analogiczne analizy – które doprowadziły do deregulacji rynku wysyłania SMSów – nie zostały przeprowadzone w niniejszym postępowaniu, w odniesieniu do usług substytucyjnych wobec telefonii stacjonarnej.

III. Brak spełnienia ustawowych przesłanek wydania decyzji

A. Zalecenie Komisji

PIKE zwraca ponadto uwagę, iż zalecenie Komisji w sprawie uregulowań dotyczących stawek za zakańczanie połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych (2009/396/WE) wydane zostało w roku 2009 r. Budzi zdziwienie, iż po upływie ponad 9 lat, podczas których na podstawie zalecenia nie były podejmowane działania regulacyjne zmierzające do wprowadzenia jednolitej stawki FTR, Prezes UKE postanowił wprowadzić regulacje na rynku zakańczana połączeń i to aż dla 75 podmiotów. Obecnie regulowanych jest 31 operatorów i jako izba branżowa możemy stwierdzić, iż nie dostrzegamy problemów rynkowych, które dawałyby uzasadnienie do tak znacznego rozszerzenia regulacji. Niejasne są też dla PIKE kryteria, według których dokonano wyboru akurat tych a nie innych przedsiębiorców telekomunikacyjnych, jako podlegających regulacji na rynku zakańczania połączeń telefonicznych. Takiego uzasadnienia próżno szukać też w treści decyzji. Co więcej, w każdym z opracowań przygotowywanych przez Prezesa UKE, dotyczącym rynku telefonii stacjonarnej zawsze znaleźć można informacje, iż rynek ten nieustannie się zmniejsza, maleje liczba aktywnych linii telefonicznych i ubywa abonentów. Mówiąc wprost, usługa telefonii stacjonarnej jest praktycznie usługą schyłkową, wypieraną z rynku przez usługi telefonii komórkowej. W tym kontekście trudno znaleźć uzasadnienie dla rozszerzenia regulacji na tym rynku. Przykładowo, w „Raporcie o stanie rynku telekomunikacyjnego w roku 2016” Prezes UKE informuje, że „rynek telefonii stacjonarnej odnotował ponowny spadek, zarówno pod względem liczby abonentów jak i przychodów. W sumie operatorzy zarobili na tych usługach 2,6 mld zł czyli o blisko 21% mniej niż w roku ubiegłym”. W okresie 2012-2016 następował stały spadek przychodów operatorów z 4,5 mld zł do 2,6 mld zł. To samo dotyczy abonentów, których liczba w okresie 2012-2016 spadła z 7,4 mln do 5,2 mln.

Zalecenie Komisji jest dokumentem, który ma wspierać narodowe organy regulacyjne w ich działalności, wskazywać im cele i kierunki działań, a także sposoby realizacji celów.

Nie jest jednak źródłem powszechnie obowiązującego w Unii Europejskiej prawa. Z tego powodu oraz z uwagi na upływ czasu uważamy, iż Prezes UKE nie powinien, bez przeprowadzenia dogłębnej analizy rynku, dążyć do wykonania tego zalecenia, bez oglądania się na stan rynku w Polsce. Rynek ten jest na tyle dojrzały, iż regulacja wynikająca z zalecenia Komisji będzie obecnie całkowicie spóźniona i nie przyniesie rynkowi żadnych korzyści. PIKE uważa, iż także na rynku polskim zastosowanie modelu BU pure LRIC nie jest konieczne, a obecnie obowiązujące regulacje uznać należy za wystarczające i odpowiadające stanowi rynku.

Ponadto, samo Zalecenie, zgodnie z punktem 13 miało być poddane przeglądowi nie później niż po upływie czterech lat od terminu rozpoczęcia jego stosowania. Jednoznacznie oznacza to, że Komisja nie zakładała jego stosowania aż przez 9 lat w niezmienionej formie, co także powinno powstrzymać Prezesa UKE od jego implementacji po upływie tak długiego czasu.

B. Art. 44 Pt

Odnosząc się do powyższego kontekstu wskazuję, iż Prezes UKE przyjął także błędną podstawę wprowadzenia obowiązku stosowania stawki FTR na poziomie 0,32 gr/min. Zgodnie z projektem decyzji, podstawą wprowadzenia tego obowiązku regulacyjnego jest art. 44 Pt. Artykuł ten stanowi, że w szczególnych przypadkach Prezes UKE może, w drodze decyzji, nałożyć na operatorów o znaczącej pozycji rynkowej inne obowiązki w zakresie dostępu telekomunikacyjnego niż wymienione w art. 34, art. 36-40 i art. 42 Pt. Jednak w treści decyzji Prezes UKE nie wskazuje żadnych szczególnych okoliczności, które uzasadniałyby wprowadzenie obowiązku regulacyjnego na tej podstawie. Za taką okoliczność nie można, wbrew stanowisku Prezesa UKE, uznać implementowania nowych rozwiązań w zakresie regulacji FTR w innych państwach Unii Europejskiej. Nie powinno mieć to wpływu na decyzje podejmowane przez organ regulacyjny, który zobowiązany jest działać na podstawie i w granicach prawa, i do którego kompetencji należy dbanie wyłącznie o rynek Polski. Szczególne okoliczności powinny dotyczyć danego rynku w naszym kraju, który na podstawie art. 44 ma być regulowany. Takich okoliczności Prezes UKE nie wskazał, gdyż mówiąc wprost, żadne takie okoliczności na rynku zakańczania połączeń nie nastąpiły a treść zalecenia Komisji nie może przeważać nad koniecznością stosowania przepisów polskiego prawa.

Uzasadniając swoją decyzję, Prezes UKE powołuje się na art. 8 ust. 3 dyrektywy 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (dyrektywa o dostępie). Jednak stanowi on, że w wyjątkowych okolicznościach organ regulacyjny może nałożyć obowiązki regulacyjne inne, niż ustanowione

w art. 9-13 dyrektywy. A właśnie art. 13 dyrektywy o dostępie dotyczy kontroli cen. Oznacza to, iż ustalenie stawki FTR nie może być traktowane jako inny obowiązek regulacyjny. W związku z tym, Prezes UKE powinien skorzystać z rozwiązań w zakresie kalkulacji cen, jakie zapewnia mu Pt, a więc uprawnień wynikających art. 39 i 40 Pt. Szczególne przypadki, o których mowa w art. 44 Pt nie mogą mieć tutaj zastosowania.

C. Cele regulacji

Jako jedną z prawnych podstaw wydania decyzji Prezes UKE wskazuje art. 24 pkt. 2 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (dalej jako Pt). Stanowi on, iż Prezes UKE wyznacza przedsiębiorcę telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej i nakłada na niego obowiązki regulacyjne, biorąc pod uwagę adekwatność i proporcjonalność danego obowiązku do problemów rynkowych. Jednak zdaniem PIKE, w treści decyzji nie zostały jednak wskazane żadne realne problemy rynkowe, które zmuszałyby Prezesa UKE do wydania przedmiotowej decyzji. Oznacza to, iż nie została wypełniona ustawowa przesłanka do tego, aby wprowadzić w życie konsultowana decyzję. Ponadto, Prezes UKE w żaden sposób nie wykazał, że proponowane przez niego obowiązki regulacyjne są adekwatne i proporcjonalne. Zdaniem PIKE, proponowane obowiązki nie są adekwatne i proporcjonalne, gdyż po pierwsze nie odnoszą się do jakichkolwiek problemów rynkowych, a po drugie są nadmierne i bezzasadnie wprowadzają obowiązki, których koszty wprowadzenia są niewspółmierne do ewentualnych celów (niewymienionych przez Prezesa UKE), które miałyby być za ich pomocą osiągnięte.

Zgodnie z motywem 7 zalecenia Komisji, „głównym problemem w zakresie konkurencji jest ustalanie nadmiernych cen. Wysokie koszty zakańczania połączeń są ostatecznie pokrywane przez wysokie opłaty za rozpoczynanie połączeń nakładane na użytkowników końcowych.” Są to jednak sformułowania z roku 2009, podczas gdy sytuacja rynku telefonii stacjonarnej w Polsce w roku 2018 absolutnie nie charakteryzuje się wysokimi cenami połączeń. Wręcz przeciwnie, stawki na rynku detalicznym należą do jednych z najniższych w Europie. Aby konkurować z sieciami mobilnymi, operatorzy stacjonarni zmuszeni byli obniżyć ceny połączeń. To także pokazuje, iż nie ma konieczności, po tak znacznym upływie czasu, wprowadzać w Polsce w życie rozwiązania z zalecenia. Zgodnie z „Raportem o stanie rynku telekomunikacyjnego w roku 2016” średnia cena tzw. koszyka dla średnio aktywnego użytkownika w Polsce wynosiła 28,17 euro, podczas gdy średnia europejska wynosiła 36,68 euro.

W punktach 4.2.1 i 4.2.2 projektu decyzji Prezes UKE informuje jedynie, że operator może utrudniać innym podmiotom dostęp do swojej sieci, a ponadto może

antykonkurencyjnie zawyżać stawki za zakańczanie połączeń. Jest to jednak tylko i wyłącznie antycypacja organu, w żaden sposób niepotwierdzona przykładami rzeczywistych tego typu niekonkurencyjnych zachowań. Przez 9 lat od wydania zalecenia Prezes UKE nie dostrzegał takiego zagrożenia. PIKE dobitnie podkreśla, iż rynek zakańczania połączeń (jak i cały rynek telefonii stacjonarnej) jest rynkiem dojrzałym, rozwiniętym, na którym współpraca pomiędzy operatorami została już w sposób poprawny wypracowana. W związku z tym, przewidywania Prezesa UKE są całkowicie chybione i oderwane od rzeczywistej sytuacji rynkowej, przez co nie mogą być podstawą do podejmowania decyzji regulacyjnych.

Prezes UKE kilkakrotnie w treści decyzji podkreśla, iż punktem wyjścia jego działań jest przeprowadzona przez niego analiza rynku *ex-ante*. Jednak w uzasadnieniu decyzji brak jest jakichkolwiek informacji, jak według tej analizy będzie wyglądał rynek w perspektywie choćby najbliższych kilku lat, nie wspominając o perspektywie dłuższej, 10 letniej. Zważywszy na permanentne kurczenie się rynku telefonii stacjonarnej niemożliwe jest przyjmowanie, że rynek zakańczania połączeń w sieci danego operatora nie będzie podlegał tej samej zmianie, czyli sukcesywnie malał. Z tego powodu, brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia wprowadzenia przez Prezesa UKE nowych regulacji: zarówno zwiększania liczby regulowanych podmiotów, jak i nakładania nowych obowiązków regulacyjnych. Nie jest możliwe wskazanie jakichkolwiek celów, które uda się osiągnąć wprowadzając nowe regulacje. Jako jedyny cel Prezes UKE wskazuje zwiększanie konkurencji – „Nałożenie tego obowiązku w połączeniu z obowiązkiem przejrzystości (który zostanie omówiony poniżej), zapewni każdemu zainteresowanemu operatorowi telekomunikacyjnemu dostęp do sieci i urządzeń Operatora, a poprzez to możliwość świadczenia usług telekomunikacyjnych jego abonentom. Zapewni to zwiększenie konkurencyjności rynku telekomunikacyjnego.” Jednocześnie, z drugiej strony Prezes UKE wskazuje, że „rynek zakańczania połączeń w telefonii stacjonarnej i komórkowej jest rynkiem monopolistycznym, gdzie wszyscy operatorzy mają 100% udziału w rynku bez żadnej tendencji w kierunku skutecznej konkurencji.” Ponadto, zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 1 Pt wspieranie równoprawnej i skutecznej konkurencji w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych jest bieżącym zadaniem Prezesa UKE. W tym kontekście dziwi więc, iż akurat teraz Prezes UKE zdecydował się na wprowadzenie konsultowanej regulacji zwłaszcza, że w projekcie decyzji nie wskazał na żadne szczególne okoliczności, które zaszyły (a zwłaszcza takich, które miałyby zajść) na rynku telekomunikacyjnym ani nie wskazał żadnych rynkowych problemów – istniejących oraz mających pojawić się w przyszłości. Budzi to wątpliwość co do prawidłowości przeprowadzonej analizy oraz wniosków, które Prezes UKE wysnuł z przeprowadzonej analizy rynku. W opinii operatorów zrzeszonych w PIKE, żadne okoliczności, które

uzasadniałyby wydanie przez Prezesa UKE decyzji nie nastąpiły, co jednoznacznie przemawia przeciwko wprowadzeniu w życie konsultowanej decyzji.

Podsumowując ten wątek wskazuję, iż od roku 2009 do dnia obecnego rynek telefonii stacjonarnej konsekwentnie maleje i nie zachodzą na nim żadne szczególne okoliczności. Z powyżej wskazanych powodów PIKE uważa, iż przyjęta przez Prezesa UKE podstawa prawna wprowadzenia jednakowych stawek FTR jest nieprawidłowa. Jeśli Prezes UKE stoi na stanowisku, iż art. 39 i 40 Pt nie dają mu możliwości wprowadzenia jednolitych stawek, powinna wpierv pojawić się inicjatywa legislacyjna, która wprowadzi taką możliwość do przepisów Pt. Nie powinno się to jednak odbywać z naruszeniem przez Prezesa UKE obecnie obowiązującej ustawy. Powoływanie się na treść zalecenia Komisji nie może być dla Prezesa UKE podstawą do odmowy stosowania przepisów Pt.

IV. Błędny udział rynkowy przyjęty dla operatora efektywnego i nieuwzględnienie najbardziej aktualnych danych

Szczególne zdziwienie PIKE budzi przyjęcie przez Prezesa UKE w modelu efektywnego operatora skali działalności na poziomie ogólnokrajowym i 33% udział w rynku. W opinii PIKE jest to istotny błąd, skutkujący zafałszowaniem wyników modelu. Nie można stawiać w jednym szeregu operatora zasiedziałego oraz setek małych lokalnych operatorów, którzy często posiadają po kilkuset czy kilka tysięcy abonentów. Prowadzi to ewidentnie do zafałszowania ostatecznie wyliczonej stawki, jako jednolitej dla największego i najmniejszych podmiotów rynkowych. W konsekwencji, mali przedsiębiorcy telekomunikacyjni będą z tego tytułu dopłacać do prowadzonej działalności. Stoi to w sprzeczności z celem zalecenia Komisji, które miało wspierać małych operatorów w prowadzonej przez nich działalności. Zgodnie z motywem 17 zalecenia uważamy, iż stawka FTR powinna być odrębnie liczona wyłącznie dla małych oraz wyłącznie dla dużych operatorów. Stworzenie jednej hybrydy z różnej wielkości operatorów zafałszowuje dane i może jedynie prowadzić do sytuacji, w której otrzymane wyniki nie będą satysfakcjonujące dla żadnego z podmiotów. Nawet w przypadku stawek opłat za zakańczanie połączeń w sieciach mobilnych jako efektywny uznany został operator dysponujący 20% udziałem w rynku (decyzja DART-SMP-6040-8/11 z dnia 14 grudnia 2012 roku, str. 49). Tymczasem na rynku mobilnym występuje ledwo kilka podmiotów. PIKE nie zna i nie akceptuje przyczyn, dla których Prezes UKE poczynił tak rozbieżne ustalenia w przypadku rynku FTR.

V. Zbyt niski poziom stawki FTR

Z błędnie przyjętym udziałem efektywnego operatora wiąże się niewątpliwie zbyt niski poziom stawki FTR, którą Prezes UKE ustalił na kwotę 0,32 gr/min. W przypadku niektórych operatorów zrzeszonych w Izbie, zaproponowana przez Prezesa UKE stawka FTR jest nawet 10-krotnie niższa, niż obecnie stosowana. Wejście w życie decyzji będzie więc oznaczało 10-krotne ograniczenie przychodów z ruchu międzyoperatorskiego. Obecnie funkcjonujące stawki za zakańczanie połączeń odzwierciedlają sytuację rynkową a także w dużej mierze wynikają z wzajemnych ustaleń uczestników rynku. Co istotne, spadek stawki FTR nie będzie wynikał ze zmiany sytuacji rynkowej, ale będzie konsekwencją błędnej decyzji administracyjnej Prezesa UKE. Uważamy, że na tak trudnym, jeśli chodzi o abonentów i przychody rynku, jakim jest telefonia stacjonarna takie działanie organu regulacyjnego zdecydowanie nie powinno mieć miejsca. Zaszkozi ono funkcjonującym operatorom, zmniejszając istotnie ich przychody, gdy jednocześnie nie zostaną osiągnięte żadne realne korzyści, które usprawiedliwiałyby tak negatywną ingerencję. Wskazaliśmy już, że twierdzenia Prezesa UKE o wspieraniu konkurencji poprzez proponowaną regulację nie mają żadnego realnego odzwierciedlenia i nie opierają się na jakichkolwiek wynikach postępowania dowodowego. Z tego powodu musimy zdecydowanie zaprotestować przeciwko propozycji Prezesa UKE, jako istotnie uderzającej w sytuację ekonomiczną operatorów telekomunikacyjnych.

Sam tak niski wynik wyliczenia stawki pokazuje, w opinii PIKE, iż nie ma uzasadnienia, by stawkę FTR liczyć w modelu bottom-up pure LRIC. Zgodnie z motywem 10 zalecenia, sam model typu „bottom-up” ma zachęcać operatorów do podnoszenia wydajności. W Polskich realiach, przy obecnym poziomie cen detalicznych za połączenia, na podnoszenie wydajności nie ma już miejsca, operatorzy wdrożyli już wszelkie środki, by zapewnić jak największą efektywność.

Zdaniem PIKE, przyjęty przez Prezesa UKE model nie uwzględnia asymetrii ruchu, jaka występuje u małych operatorów. U operatorów takich ruch przychodzący jest zdecydowanie większy, niż ruch wychodzący, często ruch wychodzący to zaledwie 20% ruchu przychodzącego. Stawka FTR jest w ich przypadku istotnym źródłem przychodu. Zaproponowane przez Prezesa UKE obniżenie stawki szczególnie uderzy więc w tego typu podmioty pomimo, iż Prezes UKE nie wskazał żadnych rynkowych korzyści, które miałyby przynieść proponowana przez niego regulacja. Jednocześnie nie można nie zwrócić uwagi, iż przychody te w znacznej części przyczyniały się do finansowania inwestycji infrastrukturalnych zainteresowanych przedsiębiorców. Każda dodatkowa usługa, która może być świadczona w oparciu o budowaną infrastrukturę w sposób

istotny ogranicza obszar, który w przeciwnym wypadku należy uznać za białą plamę. Likwidacja więc finansowego celu świadczenia usługi telefonicznej, wynikająca z tak drastycznego ograniczenia FTR, negatywnie wpłynie na dostępność infrastruktury telekomunikacyjnej na rzadziej zabudowanych obszarach. W efekcie końcowym ograniczona zostanie dostępność nie tylko usługi telefonii, ale i innych usług telekomunikacyjnych, w tym dostępu do internetu.

Prezes UKE nie wziął także pod uwagę, iż zalecenie w motywie 11 pozwala „na pogodzenie wyników modelu *bottom-up* z wynikami modelu *top-down* w celu osiągnięcia jak najbardziej wiarygodnych wyników oraz w celu uniknięcia znacznych rozbieżności między hipotetycznym i rzeczywistym operatorem w zakresie kosztów eksploatacji, kosztów kapitałowych oraz alokacji kosztów”. W konsekwencji, zgodnie z punktem 3 zalecenia Komisji, „w celu weryfikacji i polepszenia wiarygodności wyników krajowe organy regulacyjne mogą porównać wyniki podejścia opartego na modelu *bottom-up* z wynikami podejścia opartego na modelu *top-down*, w którym wykorzystano dane poddane audytowi, oraz mogą wprowadzić odpowiednie zmiany.” (podkreślenie własne) Zdaniem PIKE, zastosowanie wyłącznie modelu BU pure LRIC przez Prezesa UKE było błędem i doprowadziło do uzyskania nieakceptowanego poziomu stawki FTR. W polskich realiach, organ regulacyjny powinien ewentualnie wprowadzić zmiany oparte na modelu *top-down*, wynikające z realnych, poddanych audytowi kosztów działalności. Punktem wyjścia powinny być realne ponoszone przez operatorów koszty.

Średnia opłata za zakończenie połączenia wynosi obecnie u operatora alternatywnego ok. 2 groszy/min. Nawet w przypadku pełnego przeniesienia tej obniżki na abonentów do 0,32 gr/min, skutkować będzie ona kosztem abonenta niższym o 1,68 gr/min. Zgodnie z danymi przedstawionymi przez Prezesa UKE w Raporcie o stanie rynku telekomunikacyjnego w 2016 roku średnia miesięczna liczba minut na abonenta to 126 (str. 40). Oznacza to, iż maksymalna kwota korzyści abonenta to 2,2 zł. Z tego samego Raportu wynika, iż średni abonament za usługi telefonii stacjonarnej w Polsce wynosi 28,17 eur (str. 43). Oznacza to, iż maksymalna obniżka wynikająca z uregulowania przez Prezesa UKE niniejszego rynku wynosi ok. 2%. PIKE wyraża bardzo poważną wątpliwość, czy tego typu obniżka doprowadzi do „realizacji celów określonych w art. 1 ust. 2 Pt (w szczególności celów jakimi są: stworzenie warunków dla wspierania równoprawnej i skutecznej konkurencji w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych oraz dalsze zapewnienie użytkownikom maksymalnych korzyści w zakresie różnorodności, ceny i jakości usług telekomunikacyjnych).” (str. 24)

PIKE zwraca także uwagę, iż tak głębokie ograniczenie stawek FTR całkowicie zmieni poziom rozliczeń z podmiotami świadczącymi usługi na rynku mobilnym. Obecnie bowiem podmioty te zakańczają połączenia w cenie ok. 4 gr/minutę, co pozostaje w akceptowalnej relacji do stawek za zakańczanie połączeń w sieciach stacjonarnych. Po praktycznym zniesieniu stawek za zakańczanie połączeń w sieciach stacjonarnych operatorzy świadczący tego typu usługi w istocie będą finansować działalność podmiotów świadczących usługi w technologiach mobilnych. PIKE nie wyraża zrozumienia dla takiego rozwiązania i deklaruje, iż podejmie działania zmierzające do oceny zgodności takiego działania, jako pomocy publicznej dla podmiotów prowadzących działalność w technologiach mobilnych. Jednocześnie PIKE zwraca uwagę, iż przyjęte przez Prezesa UKE założenie o konieczności promowania rozwiązań efektywnych ekonomicznie (wyrażające się w przyjęciu modelu operatora efektywnego) powinno znaleźć analogiczne zastosowanie w odniesieniu do operatorów mobilnych. PIKE nie rozumie przyczyn, dla których mali i średni operatorzy stacjonarni mają dopłacać do prowadzonej działalności, by wspierać operatorów mobilnych (a także oczywiście efektywnego operatora stacjonarnego OPL).

VI. Nadmierny i nieuzasadniony zakres regulacji

Największe wątpliwości PIKE budzi zakres obowiązków, które wprowadzone zostaną konsultowaną decyzją. Są one praktycznie jednakowe, jak obowiązki nałożone na operatorów działających na rynkach świadczenia usługi zakańczania połączeń głosowych w ruchomej publicznej sieci telefonicznej (decyzje MTR). Potwierdza to obiekcje PIKE co do prawidłowości przeprowadzenia przez Prezesa UKE analizy rynku *ex-ante*. Na rynku usług mobilnych działa zaledwie 4 operatorów dysponujących własną infrastrukturą, gdy na rynku głosowych usług stacjonarnych działa nieporównywalnie większa liczba podmiotów. Rynek mobilny jest też rynkiem o nieporównywalnie większej skali działalności, tak w zakresie uzyskiwanych przychodów, jak i liczby klientów. Poza tym, rynek ten ma perspektywy dalszego rozwoju, podczas gdy rynek stacjonarny stale się kurczy, wypierany właśnie przez usługi mobilne.

W kontekście powyżej wskazanych faktów, wprowadzenie jednakowych regulacji do sieci stacjonarnych i mobilnych wyraźnie pokazuje, że analiza rynku stacjonarnego nie została przeprowadzona w sposób prawidłowy, a zaproponowane obowiązki regulacyjne mają dalece nadmierny charakter. Przede wszystkim dotyczy to obowiązku dostępu, w ramach którego Prezes UKE zobowiązuje adresata decyzji do przyznawania dostępu do interfejsów, protokołów lub innych kluczowych technologii niezbędnych dla interoperacyjności usług, zapewnienia infrastruktury telekomunikacyjnej, kolokacji oraz innych form wspólnego korzystania z budynków niezbędnych do korzystania

z usługi zakańczania połączeń. Zakres ten w istotny sposób zwiększy koszty działalności po stronie operatorów i w ten sposób wpłynie negatywnie na rentowność działalności telekomunikacyjnej. W opinii PIKE, Prezes UKE nie wziął po uwagę kosztów wprowadzenie proponowanych przez siebie regulacji. Na tak trudnym rynku, jakim jest telefonia stacjonarna podstawowym kierunkiem działania organu regulacyjnego powinno być wprowadzanie ułatwień w funkcjonowaniu przedsiębiorców telekomunikacyjnych, a nie tworzenie dla nich kolejnych generujących koszt i zmniejszających przychody rozwiązań.

PIKE zwraca ponadto uwagę na logiczny błąd założenia, jakoby obniżenie stawek FTR miało doprowadzić do obniżenia opłat abonenckich. Reprezentowane podmioty mają znaczącą asymetrię ruchu, tj. są netto jego biorcami. Obniżenie stawek doprowadzi więc do znacznie mniejszego obniżenia kosztów (kosztu zakańczania połączeń w sieciach podmiotów trzecich) niż obniżenia przychodów. W ostatecznym rozrachunku poniosą więc stratę, która w długim okresie zostanie zapewne przeniesiona na abonentów. Już w odpowiedzi na interpelację nr 12314 podsekretarz stanu w MAiC wskazywał, że „Również w odniesieniu do mającej nastąpić w wyniku wydania projektowanych decyzji obniżki MTR, w ocenie prezesa UKE wynikająca stąd zmiana stawek na rynku detalicznym będzie łagodniejsza, tym bardziej, że stawki te już obecnie kształtują się na stosunkowo niskim poziomie.”¹ Warto zauważyć, że ten „stosunkowo niski poziom” w odniesieniu do MTR wynosił ponad 8 groszy a obniżka miała wynosić 4 grosze. W niniejszym przypadku mamy do czynienia z obniżką o niecałe 2 grosze. Nie można zatem przyjąć, iż Prezes UKE podołał obowiązkowi wykazania istnienia problemów na rynku detalicznym, które zostaną usunięte, dzięki zastosowanej regulacji.

W nawiązaniu do powyższego, w opinii PIKE brak jest w decyzji informacji, czy Prezes UKE przeanalizował rozwiązana mniej uciążliwe dla operatorów, np. czy nie byłby wystarczający zakres stosowania art. 26 i 27 Pt. Jak najmniejsza uciążliwość regulacji, która jednocześnie pozwoli osiągnąć cele regulacyjne powinna być brana pod uwagę przez Prezesa UKE zawsze przy nakładaniu obowiązków, a już szczególnie na tak trudnym rynku, jak telefonia stacjonarna.

Uważamy, iż w treści projektu decyzji brak jest wyraźnego zapisu, że obowiązki regulacyjne będą obciążać adresata decyzji wyłącznie w stosunku do przedsiębiorców telekomunikacyjnych, a nie do jakichkolwiek podmiotów. Wprowadzenie takiego zapisu rozwieje wątpliwości, że obowiązki regulacyjne nie muszą być wypełniane

¹ <http://www.sejm.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=4CDAF253>

w stosunku do innych podmiotów, takich jak np. OTT niewpisanych do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

Podsumowując, PIKE stoi na stanowisku, iż nie ma obecnie oraz w przyszłości nie będzie żadnego rynkowego uzasadnienia do wprowadzenia proponowanych przez Prezesa UKE regulacji. Rynek telefonii stacjonarnej jest rynkiem wystarczająco ukształtowanym, na którym nie zaszły żadne szczególne okoliczności, które uzasadniałyby wydanie przez Prezesa UKE nowych decyzji dla rynku zakańczania połączeń w sieciach stacjonarnych. Powodem takim nie może być zalecenie Komisji, które wydane zostało ponad 9 lat temu, choć analiza treści projektu decyzji wskazuje, iż chęć zrealizowania tego zalecenia jest tak naprawdę jedynym motywem działania Prezesa UKE. Z tego względu wnosimy, aby zakończyć prowadzone postępowanie administracyjne i ponownie przygotować (we współpracy z izbami branżowymi) rzetelną, długoterminową analizę *ex-ante*, która będzie podstawą do dalszych decyzji dotyczących ewentualnych regulacji rynku zakańczania połączeń w sieciach stacjonarnych.



Jerzy Straszewski
Prezes Zarządu PIKE