



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 26.4.2019 r.  
C(2019) 3355 final

Urząd Komunikacji Elektronicznej  
(UKE)  
ul. Giełdowa 7/9  
01-211 Warszawa  
Polska

Do wiadomości  
Pan Marcin Cichy  
Prezes

Faks: +48 22 53 49 155

**Przedmiot: Decyzja Komisji w sprawie PL/2019/2156: Hurtowy rynek usługi zakańczania połączeń w poszczególnych publicznych sieciach telefonicznych w stałej lokalizacji w Polsce**

**Uwagi zgodnie z art. 7 ust. 3 dyrektywy 2002/21/WE**

**Otwarcie II etapu postępowania na podstawie art. 7a dyrektywy 2002/21/WE zmienionej dyrektywą 2009/140/WE**

Szanowny Panie!

## **1. PROCEDURA**

W dniu 28 marca 2019 r. do Komisji wpłynęło zgłoszenie przekazane przez polski krajowy organ regulacyjny<sup>1</sup> – Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE) – dotyczące hurtowego rynku usługi zakańczania połączeń w poszczególnych publicznych sieciach telefonicznych w stałej lokalizacji<sup>2</sup> w Polsce.

---

<sup>1</sup> Zgodnie z 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).

<sup>2</sup> Rynek ten odpowiada rynkowi 1 określone w zaleceniu Komisji 2014/710/UE z dnia 9 października 2014 r. w sprawie rynków właściwych w zakresie produktów i usług

Konsultacje krajowe<sup>3</sup> trwały od dnia 19 grudnia 2018 r. do dnia 18 stycznia 2019 r.

W dniu 4 kwietnia 2019 r. Komisja zwróciła się do Prezesa UKE z prośbą o udzielenie informacji<sup>4</sup> i otrzymała odpowiedź w dniu 9 kwietnia 2019 r. W dniu 16 kwietnia 2019 r. Komisja zwróciła się do Prezesa UKE z prośbą o udzielenie dodatkowych informacji i otrzymała odpowiedź w dniu 17 kwietnia 2019 r.

Zgodnie z art. 7 ust. 3 dyrektywy ramowej krajowe organy regulacyjne, Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) oraz Komisja mogą przedstawić danemu krajowemu organowi regulacyjnemu swoje uwagi na temat zgłoszonych projektów środków.

Zgodnie z art. 7a ust. 1 dyrektywy ramowej Komisja może poinformować dany krajowy organ regulacyjny i BEREC o powodach uznania, że projektowany środek stanowiłby przeszkodę dla tworzenia jednolitego rynku lub że żywi poważne wątpliwości co do zgodności tego środka z prawem UE.

## **2. OPIS PROJEKTU ŚRODKA**

### **2.1. Kontekst**

Ostatnia pełna analiza rynku usługi zakańczania połączeń w poszczególnych publicznych sieciach telefonicznych w stałej lokalizacji w Polsce dotycząca operatora zasiedziałego (Orange Polska, OPL, wcześniej firmujący jako Telekomunikacja Polska, TP) została zgłoszona Komisji, a następnie oceniona przez nią, w ramach sprawy zarejestrowanej pod numerem PL/2009/0903<sup>5</sup>. W zgłoszeniu tym Prezes UKE zdefiniował rynek właściwy jako rynek obejmujący świadczone przez operatorów usługi hurtowe, które zapewniają kierowanie ruchu przychodzącego z punktu połączenia z siecią innego operatora do punktu zakończenia w danej sieci stacjonarnej. Zakres geograficzny odpowiada geograficznemu zasięgowi sieci OPL. Prezes UKE wskazał OPL jako operatora o znaczącej pozycji rynkowej i nałożył na niego pełen zestaw obowiązków, w tym dotyczących kontroli cen. Komisja przedstawiła swoje uwagi na temat zaproponowanej metodyki kontroli cen, zwracając się do Prezesa UKE o stosowanie do obliczania stawek za zakończenie połączenia oddolnej kalkulacji kosztów opartej na modelu przyszłych długookresowych kosztów przyrostowych (BU-LRIC) oraz o powiadomienie o podjętej decyzji w sprawie stawek zgodnie z procedurą określoną w art. 7 dyrektywy ramowej. Prezes UKE zgłosił następnie Komisji kilku dodatkowych operatorów, którzy zostali wskazani jako operatorzy o znaczącej pozycji rynkowej<sup>6</sup>. W odniesieniu do zgłoszeń dotyczących usługi zakańczania połączeń w sieciach operatorów alternatywnych Komisja przedstawiła swoje uwagi na temat nienakładania obowiązku regulacji cen na operatorów alternatywnych

---

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

<sup>3</sup> Zgodnie z art. 6 dyrektywy ramowej.

<sup>4</sup> Zgodnie z art. 5 ust. 2 dyrektywy ramowej.

<sup>5</sup> C(2009) 3275.

<sup>6</sup> Sprawy PL/2010/1092, PL/2010/1093, PL/2011/1173 i PL/2011/1222.

i zwróciła się do Prezesa UKE o uważne monitorowanie zmian stawek za zakończenie połączenia pobieranych przez tych operatorów oraz o podejmowanie w stosownych przypadkach działań w postaci objęcia skuteczną regulacją cen również tych operatorów alternatywnych. W przypadku tych decyzji uwagi Komisji dotyczące konieczności stosowania modelu BU-LRIC nie zostały uwzględnione przez Prezesa UKE.

## **2.2. Definicja rynku**

Prezes UKE definiuje rynek właściwy jako hurtowy rynek usługi zakańczania połączeń w stałej lokalizacji, obejmujący usługi zakańczania połączeń w sieci stacjonarnej każdego operatora oraz usługi zakańczania połączeń z numerami alarmowymi<sup>7</sup>. Prezes UKE definiuje właściwe rynki geograficzne zgodnie z zasadą „jedna sieć – jeden rynek”, w związku z czym zakres geograficzny rynku odpowiada zasięgowi sieci operatora, w którym połączenie zostało zakończone.

## **2.3. Ustalenia dotyczące znaczącej pozycji rynkowej**

Prezes UKE proponuje wskazanie Orange Polska<sup>8</sup> oraz 203<sup>9</sup> innych operatorów sieci stacjonarnych jako operatorów o znaczącej pozycji rynkowej na ich odpowiednich rynkach w zakresie usług zakańczania połączeń głosowych w stałej lokalizacji. Ustalenia Prezesa UKE dotyczące znaczącej pozycji rynkowej opierają się głównie na ocenie udziałów w rynku i braku wyrównawczej siły nabywczej.

## **2.4. Regulacyjne środki naprawcze**

Prezes UKE uważa za właściwe i proporcjonalne nałożenie na wszystkich operatorów o znaczącej pozycji rynkowej następujących obowiązków dotyczących: i) zapewnienia dostępu do określonych elementów sieci i powiązanej infrastruktury oraz korzystania z nich; ii) braku dyskryminacji; iii) przejrzystości (w przypadku OPL obejmującej obowiązek publikacji standardowej ramowej oferty o dostępie telekomunikacyjnym w zakresie rozpoczynania połączeń, zakańczania połączeń oraz hurtowego dostępu do sieci, a w przypadku wszystkich pozostałych operatorów o znaczącej pozycji rynkowej obowiązek publikacji minimalnej oferty dotyczącej warunków wzajemnych połączeń; iv) rachunkowości kosztów; oraz iv) kontroli cen. Ponadto tylko na OPL nałożone zostaną obowiązki rozdziału rachunkowości.

Jeśli chodzi o kontrolę cen Prezes UKE przyznaje, że obliczanie stawek za zakończenie połączenia w oparciu wyłącznie o model BU-LRIC jest najbardziej odpowiednim i proporcjonalnym narzędziem regulacyjnym umożliwiającym przezwycięzenie nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku stwierdzonych w trakcie aktualnej analizy rynku i w związku z tym proponuje odpowiednią zmianę nałożonego uprzednio obowiązku kontroli cen. Jednakże stawki za zakończenie połączenia obliczone według modelu BU-LRIC zostaną ustalone przez Prezesa

---

<sup>7</sup> Numery alarmowe należą do zakresów 99X, 98X, 112, które są przydzielone na potrzeby usług wskazanych w prawie krajowym.

<sup>8</sup> Po połączeniu, które nastąpiło w 2013 r., TP S.A. działa obecnie pod firmą Orange Polska S.A.

<sup>9</sup> W swojej odpowiedzi na wniosek o udzielenie informacji Prezes UKE informuje, że w przyszłości przeprowadzi również ocenę innych operatorów i w razie konieczności zastosuje środki regulacyjne w zależności od uzyskanych informacji.

UKE w odrębnej, przyszłej i częściowej decyzji administracyjnej<sup>10</sup>. Ponadto Prezes UKE nie określił terminu, w którym decyzja ta zostanie wydana, ani daty, z którą w Polsce nastąpić ma skuteczne wdrożenie stawek za zakończenie połączenia obliczonych wyłącznie w oparciu o model BU-LRIC. Jednocześnie Prezes UKE podkreśla, że obliczanie stawek za zakończenie połączenia głosowego w stałej lokalizacji w okresie przejściowym (do czasu ustalenia przez Prezesa UKE stawek obliczanych wyłącznie w oparciu o model BU-LRIC) na podstawie uzasadnionych (efektywnych) kosztów wymaga przeprowadzenia krajowej procedury trwającej co najmniej 18 miesięcy, którą Prezes UKE uważa za nieuzasadnioną i nieproporcjonalną. W związku z tym do czasu wdrożenia stawek opartych wyłącznie na modelu BU-LRIC operatorzy mają w dalszym ciągu stosować obecne stawki<sup>11</sup> wynikające z obowiązujących umów o wzajemnych połączeniach lub z decyzji Prezesa UKE zastępujących takie umowy<sup>12</sup>.

### 3. OCENA

Komisja przeanalizowała zgłoszenie oraz dodatkowe informacje przekazane przez Prezesa UKE i pragnie przedstawić poniższe uwagi<sup>13</sup>:

#### 3.1. Konieczność dokonania analizy rynków właściwych w odpowiednim terminie

Zgodnie z art. 8 ust. 4 dyrektywy o dostępie nakładane obowiązki muszą opierać się na charakterze stwierdzonego problemu oraz muszą być proporcjonalne i uzasadnione w świetle celów określonych w art. 8 dyrektywy ramowej.

<sup>10</sup> W swojej odpowiedzi na wniosek o udzielenie informacji Prezes UKE wyjaśnia, że wdrożenie „czystego” modelu BU-LRIC wymaga zgromadzenia dużych ilości danych od znacznej liczby operatorów, większej niż w przypadku danych zwykle wymaganych na potrzeby analizy rynku.

<sup>11</sup> Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Prezesa UKE w odpowiedzi na prośbę o udzielenie informacji obecnie stosowane są następujące stawki w odniesieniu do OPL:

Stawki za zakończenie połączenia w sieci Orange Polska								
W strefie numeracyjnej			W strefie tranzytowej			Poza strefą tranzytową		
O1	O2	O3	O1	O2	O3	O1	O2	O3
0,0273	0,0205	0,0137	0,0325	0,0243	0,0162	0,0478	0,0368	0,0239

O1 odpowiada godzinom 8:00 – 18:00 od poniedziałku do piątku; O2 odpowiada godzinom 8:00 – 18:00 w soboty i niedziele; O3 odpowiada godzinom 18:00 – 8:00 we wszystkie dni. Wszystkie ceny w PLN/min.

Operatorzy alternatywni mogą również wybrać opłaty o charakterze ryczałtowym z limitem miesięcznego wolumenu.

<sup>12</sup> W decyzjach Prezesa UKE stawki za zakończenie połączenia w sieciach stacjonarnych są ustalone na poziomie 0,0273 PLN/min. (co odpowiada ok. 0,6 eurocenta za minutę). Według najnowszego sprawozdania BEREC stawka za zakończenie połączenia głosowego w stałej lokalizacji w Polsce wynosi 0,4810 eurocenta za minutę i jest tym samym znacznie wyższa niż średnia stawka w wysokości 0,086 eurocenta za minutę (uwzględniająca wyłącznie państwa członkowskie UE stosujące stawki obliczone wyłącznie w oparciu o model BU-LRIC). Stawki stosowane na rynku nie są symetryczne.

<sup>13</sup> Zgodnie z art. 7 ust. 3 dyrektywy ramowej.

Zgodnie z dyrektywą ramową krajowe organy regulacyjne są zobowiązane podjąć – na podstawie analizy rynku – decyzję w sprawie utrzymania, zmiany lub uchylecia obowiązków nałożonych na przedsiębiorstwa. Zgodnie z art. 16 ust. 6 dyrektywy ramowej organy regulacyjne mają przeprowadzić analizę odnośnego rynku w terminie trzech lat od przyjęcia poprzedniego środka dotyczącego tego rynku.

W tym kontekście Komisja z zadowoleniem przyjmuje obecne zgłoszenie analizy hurtowego rynku usługi zakańczania połączeń w poszczególnych publicznych sieciach telefonicznych w stałej lokalizacji w Polsce. Komisja stwierdza jednak przy tej okazji, że ostatnia przeprowadzona przez Prezesa UKE pełna analiza hurtowego rynku usługi zakańczania połączeń w poszczególnych publicznych sieciach telefonicznych dotycząca operatora zasiedziałego (OPL) pochodzi z 2009 r., czyli sprzed ponad 10 lat. Ponadto przeważająca większość operatorów zgłoszonych obecnie jako operatorzy o znaczącej pozycji rynkowej nigdy nie była przedmiotem oceny ich pozycji rynkowej na rynkach zakańczania połączeń, co sprawiło, że mieli oni możliwość pobierania znacznie wyższych stawek za zakończenie połączenia bez żadnego nadzoru regulacyjnego.

Komisja podkreśla w szczególności, że terminowe przeprowadzenie analizy rynku jest niezbędne, by umożliwić właściwą ocenę najbardziej odpowiednich obowiązków regulacyjnych oraz tego, czy środki regulacyjne zastosowane w ciągu ostatnich dziesięciu lat są proporcjonalne i uzasadnione w aktualnych warunkach rynkowych.

Komisja zwraca się również do Prezesa UKE o niezwłoczne dokonanie oceny pozycji rynkowej wszystkich pozostałych operatorów świadczących usługi zakańczania połączeń w Polsce, którzy nie zostali uwzględnieni w aktualnym zgłoszeniu.

Ponadto Komisja uważa, że zgłoszony projekt środków dotyczących hurtowego rynku usługi zakańczania połączeń w poszczególnych publicznych sieciach telefonicznych w stałej lokalizacji podlega uprawnieniom Komisji w zakresie zapewnienia spójnego stosowania środków naprawczych, jak określono w art. 7a dyrektywy ramowej, ponieważ zgłoszone środki mają na celu nałożenie obowiązków na przedsiębiorstwa w związku z art. 9–13 dyrektywy o dostępie.

Projektowane środki nakładające obowiązki regulacyjne na przedsiębiorstwa o znaczącej pozycji rynkowej w Polsce mogą mieć wpływ, bezpośredni lub pośredni, rzeczywisty lub potencjalny, na zdolność przedsiębiorstw mających siedzibę w innych państwach członkowskich do oferowania usług łączności elektronicznej. Zgłoszenie przekazane przez Prezesa UKE obejmuje środki, które mają znaczący wpływ na operatorów lub użytkowników w innych państwach członkowskich, w tym środki, które mają wpływ na ceny dla użytkowników. W rezultacie tego rodzaju projektowane środki mogą wpływać na strukturę handlu między państwami członkowskimi<sup>14</sup>.

Komisja ma na obecnym etapie poważne wątpliwości co do zgodności z prawem unijnym przedstawionego przez Prezesa UKE projektu dotyczącego środków naprawczych w zakresie kontroli cen w odniesieniu do rynku usługi zakańczania połączeń w poszczególnych publicznych sieciach telefonicznych w stałej lokalizacji

---

<sup>14</sup> Zob. motyw 38 dyrektywy ramowej.

w Polsce, w obecnej postaci tego projektu, w szczególności zgodności z wymogami, o których mowa w art. 8 ust. 4 i art. 13 ust. 2 dyrektywy o dostępie w związku z art. 8 dyrektywy ramowej oraz w art. 16 ust. 4 dyrektywy ramowej. Ponadto na obecnym etapie Komisja uważa, że projekt środków może stwarzać przeszkody dla tworzenia rynku wewnętrznego.

Biorąc pod uwagę treść zgłoszenia oraz dodatkowe informacje przekazane przez Prezesa UKE, Komisja ma w tym zakresie poważne wątpliwości wynikające z następujących zasadniczych powodów:

### **3.2. Wymóg zapewnienia, by klienci czerpali maksymalne korzyści w postaci stawek za zakończenie połączenia opartych na efektywnych kosztach**

Komisja stwierdza, że Prezes UKE, do czasu podjęcia decyzji ustalających stawki za zakończenie połączenia w oparciu o model BU-LRIC, zamierza stosować obowiązujące stawki wynikające z umów o wzajemnych połączeniach lub z decyzji Prezesa UKE zastępujących takie umowy. W tych przypadkach stawki są obliczane przez Prezesa UKE zgodnie z modelem pełnej alokacji kosztów, tj. opłaty są oparte na poniesionych kosztach, w tym kosztach poniesionych w wyniku nieefektywnego działania oraz kosztach łącznych i wspólnych. W związku z tym operatorzy, w tym również ci, którzy nie zostali jeszcze wskazani jako operatorzy o znaczącej pozycji rynkowej, naliczają stawki za zakończenie połączenia, które nie mają żadnego związku z kosztami i które nie są symetryczne w stosunku do stawek regulowanych naliczanych przez operatora zasiedziałego. Prezes UKE twierdzi, że sytuacja ta ma charakter jedynie tymczasowy i że w przyszłości stosowane będą nowe stawki oparte wyłącznie na modelu BU-LRIC. Według Prezesa UKE okres przejściowy jest niezbędny, by uzyskać dane od operatorów w celu zasilenia nimi modelu, który wydaje się być już opracowany. Jednak na pytanie Komisji dotyczące harmonogramu Prezes UKE odpowiedział, że nie określono jeszcze długości tego okresu przejściowego.

*Zgodność z art. 8 ust. 4 i art. 13 ust. 2 dyrektywy o dostępie w związku z art. 8 dyrektywy ramowej oraz zgodność z art. 16 ust. 4 dyrektywy ramowej*

Komisja odwołuje się do art. 8 ust. 4 i art. 13 ust. 2 dyrektywy o dostępie<sup>15</sup>, w których zobowiązano krajowe organy regulacyjne do: (i) nakładania środków naprawczych, które muszą zależeć od charakteru stwierdzonego problemu, muszą być proporcjonalne i uzasadnione w świetle celów określonych w art. 8 dyrektywy ramowej oraz muszą być związane z nałożeniem środków kontroli cen; (ii) zapewnienia, by wybrany mechanizm uzyskiwania zwrotu kosztów służył promowaniu wydajności i zrównoważonej konkurencji oraz maksymalizacji korzyści dla konsumentów. Komisja odwołuje się także do art. 16 ust. 4 dyrektywy ramowej, w którym zobowiązano krajowe organy regulacyjne do nakładania na operatorów o znaczącej pozycji rynkowej odpowiednich wymogów regulacyjnych.

Ponadto Komisja pragnie podkreślić, że zgodnie z art. 8 ust. 3 dyrektywy ramowej krajowe organy regulacyjne wspierają rozwój rynku wewnętrznego, współpracując ze sobą oraz z Komisją i z BEREC w przejrzysty sposób, aby zapewnić nie tylko rozwój spójnych praktyk regulacyjnych, ale również jednolite stosowanie

---

<sup>15</sup> Dyrektywa 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), Dz.U. L 108 z 24.4.2002, s. 7.

dyrektywy ramowej oraz dyrektyw szczegółowych (łącznie określanych dalej jako ramy regulacyjne).

W tym względzie Komisja może wydawać zalecenia<sup>16</sup> w sprawie zharmonizowanego stosowania ram regulacyjnych w celu przyspieszenia realizacji celów określonych w art. 8 dyrektywy ramowej. Prawo to przysługuje Komisji zwłaszcza w sytuacji, gdy stwierdzi ona, że rozbieżności w wykonywaniu przez krajowe organy regulacyjne ich zadań regulacyjnych określonych w ramach regulacyjnych mogą stwarzać przeszkody w tworzeniu rynku wewnętrznego. To właśnie w tym kontekście Komisja przyjęła, w celu zapewnienia prawidłowej i spójnej interpretacji oraz prawidłowego i spójnego stosowania w UE odpowiednich przepisów ram regulacyjnych, zalecenie w sprawie stawek za zakańczanie połączeń, w którym określiła spójne podejście, którym powinny się co do zasady kierować krajowe organy regulacyjne w kwestii zobowiązań w zakresie kontroli cen w odniesieniu do stawek za zakończenie połączenia w sieciach stacjonarnych i komórkowych.

Komisja zaleciła krajowym organom regulacyjnym zapewnienie, by stawki za zakończenie połączenia zostały wdrożone: (i) na poziomie efektywnych kosztów, (ii) symetrycznie; oraz (iii) do dnia 31 grudnia 2012 r. W kontekście hurtowych rynków usługi zakańczania połączeń głosowych oraz zwłaszcza w świetle szczególnych cech tych rynków i związanych z tym obaw dotyczących konkurencji i dystrybucji<sup>17</sup>, stawką na poziomie efektywnych kosztów jest stawka obliczona wyłącznie na podstawie modelu BU-LRIC. Wynika to z faktu, że model BU-LRIC zapewnia zarówno prawidłowy sygnał kosztowy dla operatorów służący zwiększeniu wydajności, jak i przyczynia się do uniknięcia zakłóceń konkurencji.

Zaleca się zatem, by stawki za zakończenie połączenia były ustalane na poziomie kosztów, które ponosiłby wydajnie działający operator świadczący daną usługę. Zważywszy, że usługi zakańczania połączeń głosowych to usługi powiązane z natężeniem ruchu w sieciach łączności, ustalenie wydajnego kosztu ich świadczenia wyłącznie na podstawie modelu BU-LRIC oznacza, że stawki za zakończenie połączenia głosowego w sieci stacjonarnej powinny umożliwiać uzyskanie zwrotu jedynie tych kosztów, które zmieniają się wraz z poziomem natężenia ruchu związanego z hurtowym zakańczaniem połączeń i które nie zostałyby poniesione, gdyby hurtowa usługa zakańczania połączeń głosowych nie była już świadczona na rzecz osób trzecich<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Zgodnie z art. 19 dyrektywy ramowej.

<sup>17</sup> W nocie wyjaśniającej towarzyszącej dokumentowi roboczemu służb Komisji (SEC(2009) 600 z 7.5.2009 r.) stwierdzono, że w związku ze specyfiką rynków usługi zakańczania połączeń, które to rynki charakteryzują się z jednej strony „dwukierunkowymi” wzajemnymi połączeniami, a z drugiej strony istnieniem monopolu na każdym odnośnym rynku, co dla operatorów dokonujących zakończenia połączenia stwarza zachętę do zwiększania stawek znacznie powyżej kosztów, obowiązki w zakresie ustalania cen w zależności od ponoszonych kosztów obliczonych w oparciu o model BU-LRIC stanowią najwłaściwszą formę interwencji w celu rozwiązania problemów związanych z wydajnością w kategoriach efektywności i alokacji, jak również w celu maksymalizacji korzyści dla konsumentów. W związku z tym, w celu zapewnienia zgodności z wymogami ram regulacyjnych, a w szczególności art. 13 ust. 2 dyrektywy o dostępie, tj. wymogu promowania wydajności i zrównoważonej konkurencji oraz maksymalizacji korzyści dla konsumenta, krajowe organy regulacyjne stosują model obliczania kosztów BU-LRIC przy ustalaniu stawek za zakończenie połączenia.

<sup>18</sup> Zalecenie 6 w zaleceniu w sprawie stawek za zakańczanie połączeń.

Komisja stwierdza, że mimo tego, iż Prezes UKE proponuje ustalenie stawek zgodnie z modelem BU-LRIC, przez okres przejściowy o nieokreślonym czasie trwania stawką pozostanie obecnie stosowana stawka. Stawki za zakończenie połączenia w sieciach stacjonarnych w Polsce są obecnie obliczane według metody kalkulacji kosztów, która jest niezgodna z powyższymi zasadami i celami określonymi w ramach regulacyjnych<sup>19</sup> i zgodnie z którą wszystkie koszty faktycznie poniesione przez operatora, w tym również te wynikające z niewydajnego działania oraz część kosztów łącznych i wspólnych, są przypisywane do świadczenia usługi zakańczania połączeń w sieciach stacjonarnych. W rezultacie stawki za zakończenie połączenia w sieciach stacjonarnych w Polsce są już znacznie wyższe od średniej stawek za zakończenie połączenia obliczanych wyłącznie według modelu BU-LRIC przez krajowe organy regulacyjne w UE<sup>20</sup>.

Jak określono w pkt 12 zalecenia w sprawie stawek za zakańczanie połączeń, metody inne niż zalecany model BU-LRIC, takie jak analiza porównawcza, mogą w wyjątkowych okolicznościach stanowić dopuszczalną metodę alternatywną, w szczególności jeżeli krajowy organ regulacyjny wykaże, że opracowanie właściwego modelu kalkulacji kosztów jest obiektywnie niewspółmierne<sup>21</sup>. Komisja odnotowuje jednak, że Prezes UKE, mimo iż wspomina problemy, jakie wiążą się ze zgromadzeniem wszystkich niezbędnych danych na potrzeby modelu BU-LRIC, nie powołał się na takie argumenty i nie zaproponował zastosowania w zamian metody analizy porównawczej.

Komisja zauważa, że stawki za zakończenie połączenia w sieciach stacjonarnych, które Prezes UKE utrzymuje na poziomach ustalonych w jego wcześniejszych decyzjach lub w umowach o wzajemnych połączeniach (i które wynoszą, według najnowszego sprawozdania BEREC, 0,4810 eurocenta za minutę), wydają się być znacznie wyższe od kosztów, jakie hipotetycznie ponosiłby wydajny operator w Polsce<sup>22</sup>, i wyższe od średniej stawek za zakończenie połączenia obliczonych przez krajowe organy regulacyjne w UE wyłącznie w oparciu o model BU-LRIC. Ponadto Prezes UKE nie przedstawił racjonalnego uzasadnienia, dlaczego stosowana obecnie stawka, która będzie jeszcze obowiązywać przez okres przejściowy o nieokreślonym czasie trwania, miałaby odzwierciedlać koszty wydajnego świadczenia usług zakańczania połączeń w sieciach stacjonarnych, a tym

---

<sup>19</sup> Zob. również wyrażające poważne wątpliwości pismo Komisji w sprawie DE/2013/1430 oraz opinię BEREC w tej sprawie z dnia 17 maja 2013 r., BoR (13) 55.

<sup>20</sup> Według sprawozdania BEREC stawka za zakończenie połączenia głosowego w sieci stacjonarnej w Polsce wynosi 0,4810 eurocenta za minutę: [https://berec.europa.eu/eng/document\\_register/subject\\_matter/berec/reports/8306-termination-rates-at-european-level-july-2018](https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/8306-termination-rates-at-european-level-july-2018). Stawki te są około sześciokrotnie wyższe od wartości odniesienia dla wszystkich stawek ustalanych przez krajowe organy regulacyjne według modelu BU-LRIC, która – według sprawozdania z analizy porównawczej BEREC z lipca 2018 r. – wynosi 0,086 eurocenta za minutę.

<sup>21</sup> Zob. sprawy EE/2018/2064, C(2018)1939 final lub równoległą sprawę EE/2019/2158.

<sup>22</sup> W maju 2018 r. Prezes UKE przeprowadził publiczne konsultacje dotyczące decyzji w sprawie stawek za zakończenie połączenia, w tym stawek wynikających z zastosowania wyłącznie modelu BU-LRIC. Obliczone stawki były na poziomie 0,0032 PLN/min, tj. ponad ośmiokrotnie niższe od obecnie obowiązujących w Polsce stawek za zakończenie połączenia w sieciach stacjonarnych. Prezes UKE nie zgłosił Komisji, jak również nie przyjął decyzji, które były przedmiotem krajowych konsultacji w maju 2018 r. (<https://bip.uke.gov.pl/konsultacje-i-wyniki-konsultacji/konsultacje-dla-rynkow-ftp,256.html>).



samym miałyby stanowić dopuszczalną przybliżoną rzeczywistość – „w warunkach konkurencji” – cenę za usługę zakańczania połączeń w Polsce i zapewniać zgodność z ramami regulacyjnymi, zgodnie z ich wykładnią zawartą w orzecznictwie.

Podsumowując powyższe uwagi, Komisja pragnie wyrazić poważne wątpliwości co do zgodności proponowanego projektu środków z art. 8 ust. 2 i 4 oraz art. 13 ust. 2 dyrektywy o dostępie w związku z art. 8 i art. 16 ust. 4 dyrektywy ramowej.

#### *Tworzenie przeszkód dla tworzenia rynku wewnętrznego*

Podejście proponowane przez Prezesa UKE prowadzi do ustalenia stawek za zakończenie połączenia na poziomie, który jest znacznie wyższy od średniej stawki za zakończenie połączenia w tych państwach członkowskich, które stosują wyłącznie model BU-LRIC. Tym samym przez nieokreślony okres czasu Prezes UKE w dalszym ciągu stosuje metodykę, która prowadzi do znacznej różnicy w wartościach bezwzględnych między polskimi stawkami za zakończenie połączenia w sieciach stacjonarnych a stawkami w innych państwach członkowskich, które są obliczane zgodnie z art. 8 ust. 4 i art. 13 ust. 2 dyrektywy o dostępie. W rezultacie koszty tej różnicy ponoszą operatorzy, a w ostatecznym rozrachunku konsumenci, z państw członkowskich, w których połączenia są inicjowane.

Wszelkie tego rodzaju znaczne różnice w stawkach za zakończenie połączenia w sieciach stacjonarnych w obrębie Unii nie tylko zakłócają i ograniczają konkurencję, ale mają znaczny szkodliwy wpływ na tworzenie rynku wewnętrznego, tj. tworzą istotną barierę dla jednolitego rynku, a tym samym oznaczają naruszenie zasad i celów określonych w art. 8 ust. 2 i 3 dyrektywy ramowej. Zharmonizowane podejście do ustalania stawek za zakończenie połączenia w sieciach stacjonarnych jest szczególnie istotne dla zapewnienia, by organy regulacyjne nie faworyzowały operatorów krajowych kosztem operatorów z innych państw członkowskich poprzez rezygnację z wprowadzenia stawek za zakończenie połączenia, które są w pełni zależne od kosztów. To właśnie z tego powodu Komisja przyjęła zalecenie w sprawie stawek za zakańczanie połączeń, aby zapewnić zharmonizowane stosowanie ram regulacyjnych w celu wsparcia tworzenia rynku wewnętrznego i przyspieszenia realizacji celów określonych w art. 8 dyrektywy ramowej.

W świetle powyższych uwag Komisja na obecnym etapie uważa, że projektowany środek stwarza przeszkody dla tworzenia rynku wewnętrznego.

#### *Wniosek*

W tym konkretnym przypadku Komisja zauważa, że przekazane przez Prezesa UKE zgłoszenie nie zawiera wystarczającego uzasadnienia, dlatego proponowane przez niego podejście do hurtowych rynków usługi zakańczania połączeń w poszczególnych publicznych sieciach telefonicznych w stałej lokalizacji spełnia cele polityki i zasady regulacyjne zapisane w art. 8 ust. 2 i 4 dyrektywy ramowej, w szczególności cele wspierania konkurencji i maksymalizacji korzyści dla użytkowników, i może zostać uznane za zgodne z art. 8 ust. 4 i art. 13 ust. 2 dyrektywy o dostępie. W związku z tym Komisja ma poważne wątpliwości, czy proponowany przez Prezesa UKE środek dotyczący stawek za zakończenie połączenia w sieciach stacjonarnych można uznać za odpowiedni na danych rynkach zakańczania połączeń w rozumieniu art. 16 ust. 4 dyrektywy ramowej. Na

obecnym etapie Komisja sądzi również, że projektowany środek stwarza przeszkody dla tworzenia rynku wewnętrznego.

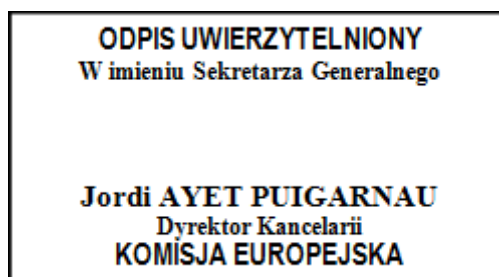
Powyższa ocena wyraża wstępne stanowisko Komisji w sprawie tego konkretnego zgłoszenia i pozostaje bez uszczerbku dla ewentualnego stanowiska Komisji wobec innych zgłoszonych projektów środków.

Komisja zwraca uwagę na fakt, że zgodnie z art. 7a dyrektywy ramowej projekt środków dotyczących rynku usługi zakańczania połączeń w poszczególnych publicznych sieciach telefonicznych w stałej lokalizacji w Polsce nie może zostać przyjęty przez okres kolejnych trzech miesięcy.

Zgodnie z motywem 17 zalecenia 2008/850/WE<sup>23</sup> Komisja opublikuje niniejszy dokument na swoich stronach internetowych, wraz z zaproszeniem skierowanym do osób trzecich do zgłaszania uwag do niniejszego, wyrażającego poważne wątpliwości pisma, w terminie dziesięciu dni roboczych. Komisja nie uznaje zawartych w niniejszym dokumencie informacji za poufne. Prosimy poinformować Komisję<sup>24</sup> w terminie trzech dni roboczych od otrzymania niniejszej decyzji, jeżeli Państwa zdaniem – zgodnie z unijnymi i krajowymi przepisami dotyczącymi tajemnicy handlowej – niniejszy dokument zawiera informacje poufne, które należałoby usunąć przed publikacją. Wniosek taki powinien być uzasadniony.

Z poważaniem

W imieniu Komisji  
Mariya Gabriel  
Członek Komisji



<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> Wniosek należy przesłać pocztą elektroniczną na adres: CNECT-ARTICLE7@ec.europa.eu lub faksem na numer: +32 22988782.