

Bruksela, dnia 26.8.2019 r.  
C(2019) 5571 final

## **ZALECENIE KOMISJI**

**z dnia 26.8.2019 r.**

**zgodnie z art. 7a 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”) w sprawie PL/2019/2156:**

**Hurtowy rynek usługi zakańczania połączeń w poszczególnych publicznych sieciach  
telefonicznych w stałej lokalizacji w Polsce**

Jedynie tekst w języku polskim jest autentyczny

## **ZALECENIE KOMISJI**

**z dnia 26.8.2019 r.**

**zgodnie z art. 7a 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”) w sprawie PL/2019/2156:**

**Hurtowy rynek usługi zakańczania połączeń w poszczególnych publicznych sieciach telefonicznych w stałej lokalizacji w Polsce**

Jedynie tekst w języku polskim jest autentyczny

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając dyrektywę 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)<sup>1</sup>, w szczególności jej art. 7a ust. 5,

po zaproszeniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag<sup>2</sup> zgodnie z przywołanymi przepisami i uwzględniając otrzymane uwagi,

uwzględniając opinię BEREC,

a także mając na uwadze, co następuje:

### **1. PROCEDURA**

1. W dniu 28 marca 2019 r. do Komisji wpłynęło zgłoszenie przekazane przez polski krajowy organ regulacyjny – Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE)<sup>3</sup> – dotyczące hurtowego rynku usługi zakańczania połączeń w poszczególnych publicznych sieciach telefonicznych w stałej lokalizacji w Polsce („zgłoszony projekt środka”).
2. W dniu 4 kwietnia 2019 r. Komisja zwróciła się do Prezesa UKE z prośbą o udzielenie informacji 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. W dniu 26 kwietnia 2019 r. Komisja – na podstawie art. 7a ust. 1 dyrektywy ramowej – zainicjowała II etap dochodzenia, a następnie powiadomiła Prezesa UKE i BEREC

<sup>1</sup> Dyrektywa 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, zmieniona 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> Zaproszenie opublikowane na stronie: <https://circabc.europa.eu/d/a/workspace/SpacesStore/c240270c-6189-4575-a1b3-8291f7a78548/PL%202019%202156%20%20Notice%20to%20third%20parties.pdf>.

<sup>3</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.

o powodach, z jakich powzięła poważne wątpliwości co do zgodności zgłoszonego projektu środka z prawem UE (pismo w sprawie poważnych wątpliwości).

3. W dniu 10 czerwca 2019 r. BEREC przedstawił Komisji swoją opinię<sup>4</sup>, w której podzielił poważne wątpliwości wyrażane przez Komisję.
4. W dniu 12 czerwca 2019 r. Komisja odbyła trójstronną wideokonferencję z udziałem przedstawicieli BEREC i UKE.

## **2. OPIS ZGŁOSZONEGO PROJEKTU ŚRODKA**

### **2.1 Poprzednie zgłoszenia**

5. Ostatnia pełna analiza rynku usługi zakańczania połączeń w poszczególnych publicznych sieciach telefonicznych w stałej lokalizacji w Polsce dotycząca polskiego operatora zasiedziałego (Orange Polska, OPL, dawna 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.
6. 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 szereg decyzji oraz wskazał innego operatora (innego niż OPL) jako operatora o znaczącej pozycji rynkowej. W przypadku tych decyzji uwagi Komisji dotyczące konieczności stosowania modelu BU-LRIC nie zostały uwzględnione przez Prezesa UKE.

### **2.2 Zgłoszony projekt środka**

7. Zgłoszony projekt środka dotyczy przeglądu hurtowego rynku usługi zakańczania połączeń w poszczególnych publicznych sieciach telefonicznych w stałej lokalizacji w Polsce. Prezes UKE proponuje wskazanie Orange Polska (OPL)<sup>6</sup> oraz 203<sup>7</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 równoważącej siły nabywczej.
8. 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

---

<sup>4</sup> Zgodnie z art. 7a ust. 3 dyrektywy ramowej.  
<sup>5</sup> C(2009) 3275.

<sup>6</sup> Po połączeniu, które nastąpiło w 2013 r., TP S.A. działa obecnie pod firmą Orange Polska S.A.

<sup>7</sup> Wykaz przedsiębiorstw dostępny jest pod adresem:

<https://circabc.europa.eu/d/a/workspace/SpacesStore/72534683-6b9a-4c59-949b-0be7083b4fca/Appendix%201%20-%20Undertakings%20list.pdf>.

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.

oraz korzystania z nich; (ii) braku dyskryminacji; (iii) przejrzystości (co w przypadku OPL obejmuje 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.

9. Jeśli chodzi o kontrolę cen, Prezes UKE przyznaje, że obliczanie stawek za zakończenie połączenia wyłącznie w oparciu o model BU-LRIC jest najbardziej odpowiednim i proporcjonalnym narzędziem regulacyjnym umożliwiającym przewyższenie nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku stwierdzonych w trakcie aktualnej analizy rynku, i w związku z tym proponuje odpowiednią zmianę nałożonego uprzednio obowiązku kontroli cen. Stawki za zakończenie połączenia obliczone według modelu BU-LRIC zostaną jednak ustalone przez Prezesa UKE w odrębnej, przyszłej i częściowej decyzji administracyjnej.
10. 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 głosowego w sieci stacjonarnej obliczonych wyłącznie w oparciu o model BU-LRIC. Jednocześnie Prezes UKE podkreśla, że obliczanie stawek za zakończenie połączenia głosowego w sieci stacjonarnej (stawek FTR) w okresie przejściowym (do czasu ustalenia przez Prezesa UKE stawek FTR 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>8</sup> wynikające z obowiązujących umów o wzajemnych połączeniach lub z decyzji Prezesa UKE zastępujących takie umowy<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Prezesa UKE w odpowiedzi na wniosek o udzielenie informacji obecnie stosowane są następujące stawki w odniesieniu do OPL:

Stawki FTR 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>9</sup> W decyzjach Prezesa UKE stawki FTR 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 sieci stacjonarnej w Polsce wynosi 0,4810 eurocenta za minutę i jest tym samym znacznie wyższa niż średnia stawka w wysokości 0,086 eurocenta za minutę (wyliczona z uwzględnieniem wyłącznie państw członkowskich UE stosujących stawki obliczone wyłącznie w oparciu o model BU-LRIC). Stawki stosowane na rynku nie są symetryczne.

### **3. POWAŻNE WĄTPLIWOŚCI WYRAŻONE PRZEZ KOMISJĘ W MOMENCIE WSZCZĘCIA DRUGIEGO ETAPU PROCEDURY PRZEWIDZIANEJ W ART. 7a**

11. W dniu 26 kwietnia 2019 r. Komisja wyraziła poważne wątpliwości co do zgodności z prawem Unii przedstawionego przez Prezesa UKE projektu (w jego obecnej postaci) środków naprawczych w zakresie kontroli cen w odniesieniu do rynku usługi zakańczania połączeń w poszczególnych publicznych sieciach telefonicznych w stałej lokalizacji w Polsce, w szczególności co do 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 Komisja uznała, że projekt środków może stwarzać przeszkody dla tworzenia rynku wewnętrznego.

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

*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*

12. Komisja odwołuje się do art. 8 ust. 4 i art. 13 ust. 2 dyrektywy o dostępie, 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 oraz (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 podkreśliła, że zgodnie z art. 8 ust. 3 dyrektywy ramowej krajowe organy regulacyjne muszą wspierać 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 dyrektywy ramowej oraz dyrektyw szczegółowych (łącznie określanych dalej jako ramy regulacyjne).

13. Komisja odniosła się do zalecenia w sprawie stawek za zakańczanie połączeń<sup>10</sup>, wydanego w celu zapewnienia prawidłowej i spójnej interpretacji oraz prawidłowego i spójnego stosowania w UE odpowiednich przepisów ram regulacyjnych, w którym to zaleceniu 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.

14. We wspomnianym zaleceniu Komisja zaleciła krajowym organom regulacyjnym zapewnienie, by stawki za zakończenie połączenia zostały wdrożone: (i) na efektywnym kosztowo i (ii) symetrycznym poziomie 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, stawką na poziomie efektywnych kosztów

<sup>10</sup> Zalecenie Komisji z dnia 7 maja 2009 r. w sprawie uregulowań dotyczących stawek za zakańczanie połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych w UE, Dz.U. L 124 z 20.5.2009, s. 67.

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 unikania zakłóceń konkurencji.

15. Zaleca się zatem, by stawki za zakończenie połączenia były ustalane na poziomie kosztów, które ponosiłby efektywny operator świadczący daną usługę. Zważywszy, że usługi zakańczania połączeń głosowych to usługi powiązane z natężeniem ruchu w sieciach łączności, ustalenie efektywnego kosztu ich świadczenia wyłącznie na podstawie metody 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 zakańczaniem połączeń i które nie zostałyby poniesione, gdyby hurtowa usługa zakańczania połączeń głosowych nie była już świadczona na rzecz osób trzecich<sup>11</sup>.
16. Komisja stwierdziła, że mimo tego, iż Prezes UKE proponuje ustalenie stawek zgodnie z modelem BU-LRIC, to przez okres przejściowy o nieokreślonym czasie trwania obowiązującą stawką pozostanie obecnie stosowana stawka. Obecnie w Polsce stawki FTR obliczane są według metody kalkulacji kosztów, która nie jest zgodna z wyżej wymienionymi zasadami i celami określonymi w ramach regulacyjnych<sup>12</sup>.
17. Komisja zauważyła, że stawki FTR, 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 efektywny operator w Polsce<sup>13</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 efektywne koszty świadczenia usług zakańczania połączeń w sieciach stacjonarnych, a tym samym miałyby stanowić dopuszczalną przybliżoną rzeczywistość – „w warunkach konkurencji” – cenę za usługę zakańczania połączeń w sieciach stacjonarnych w Polsce i zapewniać zgodność z ramami regulacyjnymi, zgodnie z ich wykładnią zawartą w orzecznictwie. W rezultacie stawki za zakończenie połączenia w sieciach stacjonarnych w Polsce pozostają niesymetryczne i są znacznie wyższe od średniej stawek za zakończenie połączenia obliczanych wyłącznie według modelu BU-LRIC przez krajowe organy regulacyjne w UE<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Pkt 6 zalecenia w sprawie stawek za zakańczanie połączeń.

<sup>12</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>13</sup> W maju 2018 r. Prezes UKE przeprowadził publiczne konsultacje dotyczące decyzji w sprawie stawek za zakończenie połączenia w sieciach stacjonarnych, 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-fttr,256.html>).

<sup>14</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

18. 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. Komisja zauważyła 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.

*Tworzenie przeszkód dla budowy rynku wewnętrznego*

19. Podejście proponowane przez Prezesa UKE prowadzi do ustalenia stawek za zakończenie połączenia w sieciach stacjonarnych na poziomie, który jest znacznie wyższy od średniej stawki FTR w tych państwach członkowskich, które stosują wyłącznie model BU-LRIC. Tym samym przez nieokreślony okres 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.
20. 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.

**3.2. Wnioski przedstawione w piśmie w sprawie poważnych wątpliwości**

21. Podsumowując, Komisja uważa, że zgłoszony przez Prezesa UKE projekt środka 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 dyrektywy ramowej i może zostać uznane za zgodne z art. 8 ust. 4 i art. 13 ust. 2 dyrektywy o dostępie.
22. W związku z tym, że względu na brak dowodów na to, że stawki obliczane wyłącznie według modelu BU-LRIC lub według jednej z metod zaproponowanych w zaleceniu w sprawie zakańczania połączeń są niewłaściwe, Komisja powzięła poważne wątpliwości co do tego, czy przedstawioną przez Prezesa UKE propozycję

---

odzwierciedlającej wszystkie stawki ustalone 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.

stawek za zakończenia połączenia głosowego w sieciach stacjonarnych można uznać za odpowiednią na danym rynku usługi zakańczania połączeń w rozumieniu art. 16 ust. 4 dyrektywy ramowej i uzasadnioną w świetle celów określonych w art. 8 dyrektywy ramowej.

23. Komisja uznała również, że projekt środków stwarzałby przeszkody dla tworzenia rynku wewnętrznego.

#### **4. UWAGI ZGŁOSZONE PRZEZ OSOBY TRZECIE**

24. W przedmiotowej sprawie Komisja otrzymała siedem uwag od osób trzecich<sup>15</sup>, zarówno operatorów, jak i stowarzyszeń.
25. Zasadniczo osoby trzecie nie podzielają zastrzeżeń Komisji wobec propozycji Prezesa UKE zakładającej ustalenie stawek FTR w odrębnej decyzji oraz sugerują utrzymanie obecnego podejścia regulacyjnego. W ich opinii niższe stawki FTR w Polsce wstrzymałyby rozwój polskiego sektora telekomunikacyjnego, wywarłyby negatywny wpływ na konkurencyjność polskich przedsiębiorstw telekomunikacyjnych, a jednocześnie nie miałyby pozytywnego wpływu na rynek detaliczny. Zgodnie z ich twierdzeniami polski rynek detaliczny znacząco się różni się od innych rynków państw członkowskich, ponieważ działa na nim kilkuset małych i średnich operatorów, dla których stawki za zakończenie połączenia stanowią istotną część dochodów. Rynek ten, który i tak charakteryzuje się niskimi cenami, stale się kurczy: maleje liczba aktywnych linii telefonicznych oraz liczba abonentów. Osoby trzecie podkreślają także, że z analizy międzynarodowych wewnątrzunijnych rozliczeń wynika, że stawki FTR są jednym z najniższych składników kosztów połączeń wewnątrz UE. Ich zdaniem problem polega na wysokich cenach wewnątrzunijnego tranzytu połączeń. Podsumowując, zdaniem osób trzecich ustalenie stawek FTR zgodnie z zalecanym modelem kalkulacji kosztów nie jest uzasadnione, gdyż takie rozwiązanie nie uwzględnia kosztów ponoszonych przez operatorów ani struktury ich sieci oraz zakłada, że każdy operator ma taki sam udział w rynku krajowym. W rezultacie zgodnie z uwagami osób trzecich wykorzystanie modelu BU-LRIC doprowadzi do sztucznego zaniżenia kosztów.

#### **5. PROCEDURA DOTYCZĄCA SPÓJNEGO STOSOWANIA ŚRODKÓW NAPRAWCZYCH**

##### **5.1. Opinia BEREC**

26. W dniu 10 czerwca 2019 r. na podstawie art. 7a dyrektywy ramowej BEREC wydał opinię dotyczącą pisma Komisji w sprawie poważnych wątpliwości w odniesieniu do środków naprawczych w zakresie kontroli cen w kontekście rynku hurtowych usług zakańczania połączeń głosowych w poszczególnych publicznych sieciach telefonicznych w stałej lokalizacji w Polsce.
27. BEREC uważa, że poważne wątpliwości Komisji są uzasadnione.
28. BEREC jest zdania, że stanowisko Prezesa UKE zakładające niestosowanie modelu BU-LRIC przy ustalaniu regulowanych stawek FTR nie jest zgodne z zasadami i celami ram regulacyjnych oraz z wnioskami stanowiącymi podstawę zalecenia w sprawie stawek za zakańczanie połączeń.

---

<sup>15</sup> ENTER, KIGEIT, Multimedia, NETIA, PIKE, Aiton Caldwell, KIKE.



29. BEREC zauważa, że pomimo faktu, iż Prezes UKE proponuje ustalenie stawek FTR według zalecanej metody BU-LRIC, stawki te faktycznie pozostaną na obecnym poziomie przez czas nieokreślony. Obecnie regulowane stawki opierają się niestety na metodzie kalkulacji kosztów, w ramach której alokowane są wszystkie koszty faktycznie ponoszone są przez operatorów (FDC), w tym przez nieefektywnych operatorów, jak również określony odsetek kosztów wspólnych ponoszonych w związku ze świadczeniem usługi zakańczania połączeń w sieciach stacjonarnych.
30. BEREC uważa, że obecna propozycja Prezesa UKE w rzeczywistości pozwala polskim operatorom na ustalanie ich stawek FTR w oparciu o metodę kalkulacji nieefektywnych kosztów.
31. W związku z tym BEREC jest zdania, że Prezes UKE powinien jak najszybciej zastosować się do zasad określonych w zaleceniu w sprawie zakańczania połączeń poprzez ustalenie odpowiednich stawek FTR na symetrycznym i efektywnym kosztowo poziomie. W tym względzie BEREC apeluje do Prezesa UKE o przedstawienie precyzyjnego i wiążącego harmonogramu opracowania modelu BU-LRIC i jego wyników. Ponadto BEREC uważa, że w międzyczasie Prezes UKE powinien ustalać stawki FTR przy zastosowaniu europejskiej wartości odniesienia wyliczonej w oparciu o stawki FTR ustalone wyłącznie według metody BU-LRIC. Podsumowując, BEREC podzielił poważne wątpliwości Komisji i zgadza się ze stanowiskiem, że zgłoszony przez Prezesa UKE projekt środka doprowadziłby do powstania barier dla rynku wewnętrznego.

## **5.2. Ścisła współpraca między UKE, BEREC i Komisją**

32. W dniu 12 czerwca 2019 r. Komisja odbyła trójstronną wideokonferencję z udziałem przedstawicieli BEREC i UKE. Podczas tego spotkania przedstawiciel UKE stwierdził, że Prezes UKE nie zamierza zmienić zgłoszonego projektu środka. Zdaniem przedstawiciela UKE wprowadzenie środka tymczasowego wymagałoby czasu i wysiłków proceduralnych, które są nieuzasadnione. Ponadto przedstawiciel UKE zwrócił uwagę, że środek tymczasowy, który przewidywałby zastosowanie metody porównawczej, mógłby zostać zakwestionowany w Trybunale, gdyż nie odzwierciedlałby kosztów ponoszonych przez polskiego operatora.
33. Komisja uważa, że Prezes UKE nie przedstawił na tym etapie współpracy żadnego dodatkowego uzasadnienia tego, w jaki sposób zgłoszony środek (tj. metoda obliczania stawki za zakończenie połączenia głosowego w sieci stacjonarnej) miałby być zgodny z art. 8 ust. 2 lit. a) i art. 8 ust. 5 lit. d) dyrektywy ramowej i w związku z tym zapewniałby zgodność z art. 13 ust. 1 i 2 dyrektywy o dostępie. Ponadto Prezes UKE nie wziął pod uwagę możliwości wdrożenia najbardziej odpowiednich i skutecznych środków wskazanych przez Komisję i BEREC zgodnie z art. 7a ust. 2, w tym: 1) możliwości przekazania uczestnikom rynku precyzyjnego i wiążącego harmonogramu przyjęcia regulowanych stawek FTR w oparciu o metodę BU-LRIC; oraz 2) możliwości obniżenia obecnego poziomu stawek FTR ustalonych w oparciu o nieefektywny koszt (np. poprzez wykorzystanie wartości odniesienia) w drodze przyjęcia środka tymczasowego.
34. Po upływie trzymiesięcznego okresu od poinformowania przez Komisję Prezesa UKE i BEREC o poważnych wątpliwościach Prezes UKE nie zmienił ani nie wycofał projektu swojego środka.

### **5.3. Zakończenie procedury wszczętej w celu zapewnienia spójnego stosowania środków naprawczych**

35. Ponieważ Prezes UKE podtrzymał zgłoszony projekt środka po upływie trzech miesięcy od otrzymania pisma Komisji w sprawie poważnych wątpliwości wystosowanego zgodnie z art. 7a ust. 1 dyrektywy ramowej, Komisja, uwzględniając w jak największym stopniu opinię BEREC, może wydać zalecenie zobowiązujące Prezesa UKE do zmiany lub wycofania zgłoszonego projektu środka lub może podjąć decyzję o wycofaniu swoich zastrzeżeń wskazanych w piśmie w sprawie poważnych wątpliwości.
36. Komisja uważa, że zastrzeżenia podniesione w jej piśmie w sprawie poważnych wątpliwości pozostają zasadne.
37. Jeżeli chodzi o uwagi przekazane przez osoby trzecie, Komisja podkreśla, że obniżenie stawek za zakończenie połączenia może zainicjować restrukturyzację cen na poziomie detalicznym, a następnie doprowadzić do wystąpienia dynamicznych skutków, które również należy wziąć pod uwagę. W szczególności ujednoczenie wszystkich stawek za zakończenie połączenia na poziomie odzwierciedlającym efektywny koszt stanowi dla operatorów zachętę do konkutowania o abonentów, np. poprzez zaoferowanie nowych pakietów detalicznych, i tym samym stwarza nowe możliwości generowania dochodów dla operatorów telefonii stacjonarnej, a w ostatecznym rozrachunku pozwala zapewnić użytkownikom końcowym większe możliwości wyboru produktów i usług.
38. Komisja nie podziela zatem opinii osób trzecich, jakoby zaproponowane przez Prezesa UKE stawki FTR lepiej wpisywały się w cele polityki, a mianowicie promowanie konkurencji i ochronę interesów obywateli UE, niż stawki FTR ustalone wyłącznie w oparciu o model BU-LRIC. Wręcz przeciwnie, obecne stawki nadal prowadzą do zakłóceń konkurencji między operatorami o asymetrycznych udziałach w rynku i strumieniach ruchu i ostatecznie skutkują stosowaniem taryf konsumenckich opartych na produktach hurtowych wycenianych powyżej możliwych do uniknięcia kosztów. Komisja podkreśla, że zgromadzone dowody zdają się potwierdzać pierwotne oczekiwanie Komisji, że wprowadzenie stawek za zakończenie połączenia ustalanych wyłącznie w oparciu o metodę BU-LRIC prowadzi do znacznych korzyści dla konsumentów<sup>16</sup> i w ten sposób (i) maksymalizuje korzyści dla konsumentów zgodnie z art. 13 ust. 2 dyrektywy o dostępie oraz (ii) zapewnia, aby użytkownicy czerpali maksymalne korzyści pod względem wyboru, ceny i jakości zgodnie z art. 8 ust. 2 lit. a) dyrektywy ramowej. Na korzyści te Prezes UKE zwrócił również uwagę w swojej decyzji.
39. W szczególności Komisja jest zdania, że podejście do ustalania cen zaproponowane w obecnym projekcie środka na nieokreślony okres przejściowy prowadzi do sytuacji, w której obowiązujące ceny są niespójne z ceną, jakiej należałoby oczekiwać na hipotetycznie konkurencyjnym polskim rynku, i skutkuje nadmiernie

<sup>16</sup> Zob. przykłady tych korzyści omówione w studiach przypadku dotyczących Hiszpanii i Zjednoczonego Królestwa: „The welfare effects of mobile termination rate regulation in asymmetric oligopolies: The case of Spain” [Pozytywne skutki społeczne regulacji stawek za zakończenie połączenia w sieciach komórkowych w asymetrycznych oligopolach. Przypadek Hiszpanii], Sjaak Hurkens i Angel L. Lopez, październik 2011 r.; oraz „Welfare Analysis of Regulating Mobile Termination Rates in the UK (with and Application to the Orange/T-Mobile Merger)” [Analiza korzyści społecznych związanych z regulacją stawek za zakończenie połączenia w sieciach komórkowych w Zjednoczonym Królestwie (ze szczególnym uwzględnieniem połączenia między Orange i T-Mobile)], David Harbord i Steffen Hoernig, marzec 2010 r.

długim okresem stosowania stawek za zakończenie połączenia w sieciach stacjonarnych, które są asymetryczne i znacznie przewyższają koszty efektywnego świadczenia usług zakańczania połączeń w Polsce.

40. Ponadto Komisja uważa za kwestię szczególnej wagi konieczność przestrzegania zasad i celów określonych w dyrektywie ramowej, doprecyzowanych w zaleceniu w sprawie zakańczania połączeń, w szczególności w perspektywie przyjęcia w nieodległej przyszłości stawek europejskich (ang. *EuroRate*). Stawki FTR ustalone na efektywnych i zorientowanych na koszty poziomach będą brane pod uwagę przy określaniu odpowiedniego poziomu przyszłych stawek europejskich. Utrzymując stawki na obecnym poziomie, bez żadnego ich dostosowania do poziomu efektywnych kosztów (poprzez zastosowanie modelu BU-LRIC lub wartości odniesienia ustalonej w oparciu o stawki obowiązujące w krajach stosujących modele BU-LRIC), Prezes UKE w rzeczywistości uniemożliwia płynne przejście na poziom stawki europejskiej i nie przygotowuje polskiego rynku na zmiany, narażając go tym samym na zakłócenia na późniejszym etapie.
41. W tym względzie Komisja zauważa, że polski organ regulacyjny nie przedstawił – również na drugim etapie postępowania – żadnego racjonalnego uzasadnienia dla niezastosowania metody kalkulacji cen, którą sam Prezes UKE uznaje za najwłaściwszą. Dlatego też po zawieszeniu bezterminowo stosowania stawek obliczanych wyłącznie w oparciu o model BU-LRIC operatorzy mają obowiązek nadal stosować dotychczasowe stawki wynikające z obowiązujących umów o wzajemnych połączeniach bądź z decyzji Prezesa UKE zastępujących stawki wynikające z tych umów stawkami FTR obliczonymi zgodnie z metodą pełnej alokacji kosztów (tzn. opłaty są oparte na poniesionych kosztach, w tym kosztach poniesionych w nieefektywny sposób, jak również na wspólnych kosztach).
42. W rezultacie, ze względu na brak punktu odniesienia dla wiarygodnych kosztów obliczanych wyłącznie w oparciu o metodę BU-LRIC dla efektywnego polskiego operatora, do czasu wejścia w życie stawki europejskiej stawki FTR nadal kształtować się będą znacznie powyżej kosztów, które ponosiłby hipotetycznie efektywny operator świadczący usługi zakańczania połączeń głosowych w sieciach stacjonarnych w Polsce.
43. Komisja uważa zatem, że proponowane podejście nie pozwala osiągnąć zakładanych celów, a mianowicie odzwierciedlić ceny, która pojawiłaby się na konkurencyjnym rynku, czego wymaga art. 13 ust. 2 dyrektywy o dostępie, i która wspierałaby efektywność, trwałą konkurencję i korzyści dla konsumentów.
44. Komisja odnosi się również do przedstawionych w opinii BEREC argumentów przemawiających za tym, dlaczego w tym przypadku niezastosowania czystego modelu BU-LRIC nie można uznać za odpowiedni środek regulacyjny, nawet w okresie przejściowym o nieokreślonym czasie trwania.
45. Po pierwsze, zalecenie w sprawie stawek za zakańczanie połączeń ma na celu zapewnienie spójnego stosowania stosowanej metody kalkulacji kosztów, a nie harmonizację poziomu stawek za zakończenie połączenia.
46. Po drugie, Prezes UKE nie przedstawił racjonalnego uzasadnienia dla niestosowania modelu BU-LRIC lub innej metody jako punktu odniesienia w okresie przejściowym.
47. Po trzecie, stosowanie stawek za zakończenie połączenia głosowego w sieciach stacjonarnych ustalonych wyłącznie w oparciu o model BU-LRIC doprowadziłoby

do obniżki stawek FTR, która byłaby w dużej mierze porównywalna z obniżką obserwowaną w innych państwach członkowskich po przejściu wyłącznie na model BU-LRIC. Po tak długim okresie opóźnienia sama skala tej obniżki nie jest wystarczającym powodem, aby nie stosować stawki wynikającej z zastosowania modelu kalkulacji kosztów wyłącznie w oparciu o metodę BU-LRIC.

48. Chociaż Komisja uznaje, że – w świetle art. 19 ust. 2 dyrektywy ramowej – krajowe organy regulacyjne mają margines swobody w proponowaniu alternatywnej metody i mogą postanowić, że nie będą stosować podejścia zalecanego w zaleceniu w sprawie zakańczania połączeń, to Komisja podkreśla, że wszelkie alternatywne metody muszą być należycie uzasadnione, aby wykazać, że są w pełni zgodne z celami polityki i zasadami regulacyjnymi określonymi w ramach regulacyjnych. W szczególności wszelkie alternatywne metody muszą uwzględniać charakterystykę poszczególnych rynków, które mają być regulowane, oraz muszą być odpowiednie w świetle celów polityki i zasad regulacyjnych określonych w art. 8 dyrektywy ramowej. Komisja uważa, że Prezes UKE nie przedstawił żadnego racjonalnego uzasadnienia, dlaczego proponowane przez niego środki byłyby zgodne z zasadami i celami polityki określonymi w ramach regulacyjnych.
49. Komisja stwierdza zatem, zgodnie z opinią BEREC, że Prezes UKE nie przedstawił wystarczających dowodów na to, że zgłoszone przez niego środki są w pełni zgodne z celami polityki i zasadami określonymi w ramach regulacyjnych.
50. W związku z tym Komisja uważa, że ze względu na charakterystykę odnośnych rynków usługi zakańczania połączeń, które mają być regulowane, podejście do ustalania cen zaproponowane przez Prezesa UKE jest nieodpowiednie w świetle celów polityki i zasad regulacyjnych określonych w art. 8 dyrektywy ramowej i nie jest zgodne z wymogami określonymi w art. 8 ust. 4 dyrektywy o dostępie.
51. Na podstawie powyższych ustaleń oraz przywołując powody zawarte w piśmie w sprawie poważnych wątpliwości, Komisja wydaje niniejsze zalecenie zobowiązujące Prezesa UKE do zmiany lub wycofania projektu środków,

#### NINIEJSZYM ZALECA:

1. Uwzględniając cele określone w art. 8 dyrektywy ramowej, w szczególności art. 8 ust. 3 lit. d) dyrektywy ramowej, zgodnie z którym Prezes UKE ma obowiązek współpracować z innymi krajowymi organami regulacyjnymi, z Komisją i z BEREC, aby zapewnić rozwój spójnej praktyki regulacyjnej, Prezes UKE powinien zapewnić, by klienci czerpali maksymalne korzyści w postaci stawek za zakończenie połączenia głosowego w sieciach stacjonarnych opartych na efektywnych kosztach.
2. Prezes UKE powinien zmienić lub wycofać zgłoszony projekt środka w celu zapewnienia, by ocenę efektywnych kosztów na potrzeby kalkulacji stawek stosowanych na rynkach zakańczania połączeń w sieciach stacjonarnych w Polsce opierano wyłącznie na metodzie BU-LRIC będącej najbardziej odpowiednią metodą regulacji stawek stosowanych na rynkach zakańczania połączeń w sieciach stacjonarnych.
3. Prezes UKE powinien wdrożyć nowe stawki FTR oparte wyłącznie na modelu kalkulacji kosztów BU-LRIC, określając szczegółowy i wiążący harmonogram opracowania i finalizacji modelu opartego wyłącznie na metodzie BU-LRIC, w tym wprowadzenia nowych stawek wyliczonych przy użyciu tego modelu. Do tego czasu (w okresie przejściowym) Prezes UKE powinien ustalić – niezwłocznie, a w każdym razie nie później niż do dnia 31 października 2019 r. – stawki FTR przez odniesienie

do wartości referencyjnej odzwierciedlającej średnie koszty FTR obliczone przez inne krajowe organy regulacyjne z UE wyłącznie w oparciu o model kalkulacji kosztów BU-LRIC.

4. Komisja opublikuje niniejsze zalecenie na swojej stronie internetowej. W tym względzie Prezes UKE może poinformować Komisję w terminie trzech dni roboczych od otrzymania niniejszego zalecenia, że uważa, iż zgodnie z unijnymi i krajowymi przepisami dotyczącymi tajemnicy handlowej zalecenie to zawiera informacje poufne, które należałoby usunąć przed publikacją. Każdy tego rodzaju wniosek należy uzasadnić.
5. Zgodnie z art. 7a ust. 7 dyrektywy ramowej, jeżeli Prezes UKE postanowi nie zmieniać lub też nie wycofywać zgłoszonego projektu środka na podstawie niniejszego zalecenia, musi przedstawić Komisji umotywowane uzasadnienie.
6. Zgodnie z art. 7a ust. 6 dyrektywy ramowej Prezes UKE powiadamia Komisję o przyjętym projekcie środka w terminie jednego miesiąca od wydania przez Komisję niniejszego zalecenia. Termin ten może ulec wydłużeniu na wniosek Prezesa UKE, aby umożliwić Prezesowi UKE przeprowadzenie konsultacji publicznych zgodnie z art. 6 dyrektywy ramowej.
7. Niniejsze zalecenie skierowane jest do Prezesa UKE.

Sporządzono w Brukseli dnia 26.8.2019 r.

*W imieniu Komisji  
Mariya GABRIEL  
Członek Komisji*

