



Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji

Warszawa, dn. 26.08.2013 r.

KIGEiT/1438/08/2013

Sz. P. Magdalena Gaj

Prezes

Urząd Komunikacji Elektronicznej

ul. Kasprzaka 18/20

00-211 Warszawa

STANOWISKO KONSULTACYJNE

W nawiązaniu do rozpoczętych w dniu 26 lipca 2013 r. konsultacji projektu „*Stanowiska Prezesa UKE w sprawie kontroli przestrzegania przez operatora o znaczącej pozycji na rynkach detalicznych (Telekomunikację Polską S.A.) niektórych obowiązków regulacyjnych, w tym oceny cenników i regulaminów świadczenia usług*” (zwanego dalej „*Projektem*”) Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji (zwana dalej „*KIGEiT*” lub „*Izba*”) pragnie zwrócić uwagę na następujące kwestie:

(1.) Przede wszystkim uprzejmie dziękujemy za konsultacje Projektu oraz umożliwienie przedstawienia stanowiska w tak ważkiej z punktu widzenia konkurentów Telekomunikacji Polskiej S.A. (zwanej dalej „TP”) dziedzinie działalności Prezesa UKE. Izba niniejszym wyraża zdecydowane poparcie dla tej transparentności.

(2.) Izba popiera i zgadza się z rozwiązaniem, zgodnie z którym testy MS będą prowadzone w ramach postępowania administracyjnego przed Prezesem UKE. Wskazujemy, że obecna praktyka prowadzenia testów (na rynku hurtowym) poza ramami prawnymi budzi nasz zdecydowany sprzeciw. Z tego punktu widzenia propozycje zawarte w Projekcie naszym zdaniem stanowią zdecydowanie krok w dobrym kierunku. Pozwola Prezesowi UKE weryfikować prawidłowość wykonywania obowiązków regulacyjnych TP w prawnie przewidzianych formach.

(3.) Izba zgadza się z podejściem Prezesa UKE zawartym w Projekcie, które doprowadzi do stosowania testów MS wobec cenników detalicznych POTS oraz usług wiązanych. Takie rozwiązanie było długo oczekiwane przez Konkurentów TP. Podkreślamy, że brak testu MS dla ofert wiązanych stwarzający możliwość subsydiowania skrośnego w ramach pakietów usług, wśród których co najmniej jedna jest usługą regulowaną, stanowi jedną z najistotniejszych barier w rozwoju skutecznej i równoprawnej konkurencji.

(4.) Testy MS właściwie przeprowadzane w ramach postępowania administracyjnego, mamy nadzieję, będą dawały gwarancję wykonywania przez TP w sposób należyty nałożonych na Nią obowiązków regulacyjnych.

(5.) Identyfikujemy się z rozważaniami dotyczącymi sprzedaży wiązanej „*pure bundling*” oraz „*tying*”. Naszym zdaniem zakazanie tego typu działalności (z zastrzeżeniami zawartymi w Projekcie) stanowi **należyta gwarancję wykonywania przez TP obowiązków regulacyjnych**. Jednocześnie zwracamy uwagę, że w przypadku obowiązku świadczenia przez TP usługi nieregulowanej na rynku hurtowym TP winna czynić to z odpowiednim wyprzedzeniem przed wprowadzeniem oferty detalicznej.

(6.) Niemniej jednak wskazujemy, że mamy kilka uwag merytorycznych co do zasad prowadzenia testów.

A. [STOSOWANIE NARZĘDZIA LLU ORAZ WLR I BSA]

(7.) Pragniemy wskazać, że **nie zgadzamy się z podejściem, zgodnie z którym „w przypadku oferty POTS/ISDN wiązanej z innymi usługami telekomunikacyjnymi np. TV IP, Internet” będzie stosowany koszt abonamentu „na podstawie kosztu usługi abonamentu świadczonemu przez OA na bazie usługi LLU”** (Projekt, pkt 1.1., s. 9 oraz pkt 2.2., s. 10).

(8.) Przeciwno tej tezie należy powołać trzy zasadnicze argumenty:

usługa LLU nie jest dostępna na wszystkich łączach abonenckich TP; powyższa okoliczność jest oczywista i niesporna; należy bowiem wskazać, że **w Ofercie SOR istnieją wyłączenia przedmiotowe niektórych łączy TP** (patrz Część III. Usługa LLU, Rozdział 3. Dostęp Pełny i Współdzielony, ppkt 3.1. Dostęp Pełny do Łącza Abonenckiego Aktywnego i Łącza Abonenckiego Nieaktywnego, ust. 10, s. 210 Oferty SOR oraz Część III. Usługa LLU, Rozdział 3. Dostęp Pełny i Współdzielony, ppkt 3.2. Dostęp Współdzielony do Łącza Abonenckiego Aktywnego i Łącza Abonenckiego Nieaktywnego, ust. 7, s. 211-212 Oferty SOR) (chodzi w tym zakresie przede wszystkim o Łącza zawierające obcinki światłowodowe – FITL) oraz **nie we wszystkich przypadkach konkurenci TP mają dostęp do Przelącznic Głównych** (TP ma prawo nieudzielenia dostępu z powodu braku możliwości technicznych), co było przedmiotem ustaleń dokonywanych przez Prezesa UKE. Niezależnie od powyższego w żadnym kraju UE, gdzie działa usługa LLU żaden z operatorów alternatywnych (czy też nawet wszyscy łącznie) nie osiągnęli zasięgu 100% abonentów w sieci operatora zasiedziałego. Jest to efektem specyfiki usługi LLU, która wymagałaby dostępu do każdej przelącznicy głównej TP do której przyłączeni są abonenci. W konsekwencji, zważywszy na fakt, że w Polsce około 50% abonentów TP znajduje się w zasięgu usługi LLU, a także uwzględniając fakt, iż część łączy TP jest wyłączona z usługi LLU (choćby wyżej wskazane FITL), ograniczenie zakresu testu do usługi LLU spowoduje, iż wyniki tego testu nie będą miarodajne dla ok. 50% abonentów TP, którzy są przyłączeni do przelącznic głównych w sieci TP, gdzie nie ma żadnego OA.

W ramach wykonywania obowiązków regulacyjnych TP, hurtowy dostęp do 100% swoich łączy TP zapewnia konkurującym operatorom jedynie w zakresie usługi WLR oraz BSA. Zatem zbadanie oferty detalicznej TP dopiero z wykorzystaniem narzędzia WLR oraz BSA zapewnia sprawdzanie jej replikowalności przez wszystkich konkurentów TP, a nie tylko tego, który korzysta z usługi LLU. Z tych właśnie powodów, dla zapewnienia możliwości rozwoju skutecznej konkurencji niezbędne jest ustalenie właściwej dla tego celu relacji cenowej przede wszystkim w zakresie podstawowych usług w drabinie inwestycyjnej. Wykorzystanie narzędzia WLR i BSA stanowi zatem warunek skuteczności środka regulacyjnego – sprawowania faktycznego nadzoru

Regulatora nad relacją cen hurtowych i detalicznych operatora o znaczącej pozycji rynkowej i zapewnienie warunków skutecznej konkurencji wszystkim uczestnikom rynku po stronie podażowej - dostawcom usług.

- 1) jedynym operatorem korzystającym w praktyce z usługi LLU jest Netia S.A.; powyższa okoliczność również jest oczywista i bezsporna; w opublikowanym w czerwcu 2013 r. przez Prezesa UKE „Raportcie o stanie rynku telekomunikacyjnego w Polsce w 2012 roku” (zwanym dalej „*Raportem*”) wskazano, że „*głównym odbiorcą*” usługi LLU jest Netia S.A. (Raport, s. 22).

Na rynku są inne podmioty korzystające z usług głosowych i internetowych z wykorzystaniem sieci TP. Testy powinny nie odnosić się jedynie do Netii S.A., ale służyć również innym Konkurentom TP. Stąd jedynym zasadnym narzędziem jest narzędzie WLR oraz BSA.

- 2) penetracja usługą LLU jest z samej istoty ograniczona; zgodnie z Raportem UKE: „*Penetracja usługą LLU utrzymała się na poziomie 5,9%*” (Raport, s. 22); zatem jedynie w tym zakresie narzędzie LLU byłoby użyteczne.

W zakresie zdecydowanej większości Łączy Abonenckich w sieci TP operatorzy korzystają z usług BSA i WLR, a penetracja usługą LLU (mając na uwadze przeszłe i obecnie działania TP) nie jest duża. Stąd jedynym właściwym narzędziem do oceny cenników wiązanych TP, gdzie występuje oferta POTS/ISDN wiązana z innymi usługami telekomunikacyjnymi powinno być narzędzie WLR oraz BSA.

- 3) rozwój konkurencji w Polsce był w dużym stopniu zahamowany anytkonkurencyjnymi i dyskryminacyjnymi działaniami TP, co zostało stwierdzone m.in. decyzją Komisji Europejskiej o nałożeniu kary. W konsekwencji udział operatorów alternatywnych w dostępie do sieci TP jest znacznie niższy niż w innych krajach UE, a tym samym wejście na kolejny szczebel drabiny inwestycyjnej jakim jest LLU nie miało jeszcze miejsca. Przyjęcie tego poziomu dostępu dla testów MS zakłóci obraz faktycznego stanu konkurencyjności polskiego rynku.

(9.) Podsumowując, co do zasady, przeprowadzanie Testu MS dla usług wiązanych na podstawie kosztów usługi LLU jest słuszne, jednakże takie podejście nie jest zasadne przy obecnym etapie rozwoju rynku, kiedy to nie jest on konkurencyjny i funkcjonuje na nim wyłącznie jeden Konkurent TP.

Dlatego też w naszej ocenie, testy usług wiązanych przeprowadzane powinny być wyłącznie na narzędziu BSA (w przypadku braku usługi POTS w pakiecie) lub łącznie z wykorzystaniem narzędzi BSA i WLR (dla usług wiązanych z usługą POTS).

B. [KONTROLA KOSZTÓW TP, W TYM KOSZTÓW USŁUG NIEREGULOWANYCH]

(10.) Wskazujemy, że co do zasady w przypadku kontroli usług wiązanych zgadzamy się ze wzorami zamieszczonymi w pkt 3.2. Projektu (s. 12).

(11.) Zdecydowanie popieramy rozwiązanie, zgodnie z którym Prezes UKE będzie badał również koszty usług nieregulowanych.

(12.) Zwracamy uwagę, że powyższa kwestia jest krytyczna z punktu widzenia obecnego i przyszłego kształtu rynku telekomunikacyjnego (zwracamy w tym zakresie uwagę na coraz większą popularyzację usług pakietowych przez TP, co wynika również z dokumentów finansowych TP), a także z raportów Prezesa UKE.

(13.) W tym zakresie niezwykle istotna jest należyta kontrola cenników POTS powiązanych z usługami nieregulowanymi (na rynku detalicznym lub hurtowym).

Na powyższą kwestię zwraca również uwagę Komisja Europejska. Zgodnie z Komunikatem Komisji - wytyczne w sprawie priorytetów, którymi Komisja będzie się kierować przy stosowaniu art. 82 Traktatu WE w odniesieniu do szkodliwych działań o charakterze praktyki wyłączającej, podejmowanych przez przedsiębiorstwa dominujące (Dz.U.U.E.C.2009.45.7)

„Sprzedaż wiązana i pakietowa należą do powszechnie stosowanej praktyki mającej na celu zaopatrywanie odbiorców w lepsze produkty lub oferowanie ich w bardziej kosztowo opłacalny sposób. Jednakże, przedsiębiorstwo zajmujące pozycję dominującą na rynku jednego produktu (lub większej ich liczby) objętego sprzedażą wiązaną lub pakietową (zwanego rynkiem produktu podstawowego), prowadząc sprzedaż wiązaną lub pakietową, może wyrządzić szkodę konsumentom poprzez zamknięcie dostępu do rynku dla innych produktów, które są oferowane w sprzedaży wiązanej lub pakietowej (zwanego rynkiem produktu powiązanego) i pośrednio rynku produktu podstawowego” (pkt 49) (podkreślenia i pogrubienia KIGEiT).

(14.) Jeszcze raz zatem podkreślamy, że w tym zakresie najistotniejsze jest należyte stosowanie wzorów. Powyższa uwaga zatem nie dotyczy prawidłowości wzorów opracowanych przez Prezesa UKE, ale aspektu ich zastosowania.

Z informacji pozyskanych przez Izbę wynika, że na rynku hurtowym przy stosowaniu testów Prezes UKE nie bada kosztów usług nieregulowanych (w nomenklaturze przyjętej przez Prezesa UKE chodzi o tzw. koszty usług inkrementalnych – np. VoIP, IPTV).

Jednocześnie jednak Prezes UKE zapewniał, że sprawdza, czy nie dochodzi do subsydiowania skrośnego (krzyżowego) pomiędzy usługami regulowanymi i nieregulowanymi świadczonymi przez TP.

(15.) Naszym zdaniem bez rzetelnej weryfikacji kosztów usług nieregulowanych nie sposób:

- 1) zapewnić należytego stosowania wzoru;
- 2) zapewnić uniknięcia praktyki subsydiowania skrośnego (krzyżowego).

Brak badania kosztów usług nieregulowanych zapewnia TP możliwość subsydiowania skrośnego w ramach poszczególnych ofert wiązanych, tj. przesunięcia określonej wartości kosztów, a co za tym idzie ceny usługi nieregulowanej do ceny usługi regulowanej. A to, w celu zapewnienia poziomu ceny usługi regulowanej, który zdaje test MS/PS.

O ile koszty usług nieregulowanych nie są badane przez Prezesa UKE na poziomie hurtowym, o tyle ustalenie ich rzeczywistej wysokości, w odniesieniu do cen rynkowych i faktycznie księgowanych przez TP, stanowi badanie konieczne, w celu zapewnienia prawidłowości ceny detalicznej usługi regulowanej w ramach oferty wiązanej, a zarazem jej prawidłowej relacji do ceny usługi hurtowej. Wnioskujemy do Prezesa UKE o

weryfikowanie kosztów usług nieregulowanych, jako niezbędnych do zapewnienia rzetelnych wyników testu MS.

D. NIEUZASADNIONE PREFERENCJE (OFERTY WINBACK)

E. Izba wskazuje, że w sytuacji w której TP posiada znaczącą pozycję rynkową na rynkach detalicznych jedną z kluczowych kwestii dla zapewnienia rozwoju konkurencyjnego rynku jest szczegółowe badanie, czy w ramach działań utrzymaniowych (winback) operator zasiedziały nie utrudnia *de facto* innym operatorom pozyskania nowych klientów przez stosowanie zaniżonych cen, czy nieuzasadnionych preferencji. Izba nie ma szczegółowej wiedzy o ofertach winback stosowanych przez TP i nie posiada narzędzi pozwalających na weryfikację prawidłowości działań TP w tym procesie. Dlatego też zwraca się z prośbą o objęcie nadzorem także tego aspektu działań TP. Podkreślamy, że już chociażby z tytułu znaczącego udziału rynkowego TP jest uprzywilejowana, gdyż posiada ogromną bazę klientów i stosując oferty winback może tych klientów utrzymywać, utrudniając rozwój innym operatorom i korzystając z efektów skali.

F. Izba podkreśla, że w niektórych krajach (Kanada, Norwegia) stosowano rozwiązania zakazujące operatorowi zasiedzialemu na pozyskiwanie utraconych klientów przez określony czas po odejściu klienta (zazwyczaj okres od 6 do 12 miesięcy). Dlatego też Izba zwraca się do Prezesa UKE o szczególne zwrócenie uwagi na oferty TP składane klientom w ramach procesu winback.

C. [TRANSPARENTNOŚĆ W ZAKRESIE ZATWIERDZANIA CENNIKÓW DETALICZNYCH TP]

G. W tym zakresie zwracamy uwagę, że skoro w ramach zatwierdzenia cenników brane są pod uwagę koszty Konkurentów TP, to **zasadnym wydaje się udział ich przedstawicieli w postępowaniu.** Wyrazem tego udziału byłoby **zawiadamianie Izb Gospodarczych o złożeniu projektu cennika do zatwierdzenia przez TP oraz dopuszczanie do udziału w postępowaniu w przypadku zainteresowania konkretnych Izb udziałem w postępowaniu.**

H. Takie rozwiązanie naszym zdaniem spowodowało, że **proces byłby bardziej transparentny oraz realizowałoby określoną w art. 8 k.p.a. zasadę pogłębiania zaufania do organów państwa.**

Na zakończenie dziękując za umożliwienie przedstawienia stanowiska wnosimy o rozważenie sugestii wskazanych powyżej i w konsekwencji modyfikację Projektu.

Prezes Zarządu



Stefan Kamiński

