



Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji

Warszawa, dn. 24.03.2017 r.
KIGEiT/355/03/2017

Sz. P. Marcin Cichy
Prezes
Urząd Komunikacji Elektronicznej
ul. Kasprzaka 18/20
01-211 Warszawa

Dotyczy: konsultacji kierunków działań Prezesa UKE na lata 2017-2021

STANOWISKO KIGEiT

Działając w imieniu Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji [dalej „*KIGEiT*” lub „*Izba*”] przedstawiamy poniżej stanowisko Izby odnośnie przekazanego do konsultacji projektu kierunków działań Prezesa UKE na lata 2017-2021.

Wstęp

W pierwszej kolejności Izba zaznacza, że przedstawione do konsultacji kierunki działań Prezesa UKE na lata 2017-2021 wskazują raczej na obszary zainteresowań Prezesa UKE oraz bardzo ogólnie określone cele jakie chce osiągnąć Prezes UKE bez przedstawienia szczegółowych zamierzeń, sposobów regulacji, czy środków jakie Prezes UKE planuje podjąć w celu realizacji poszczególnych zamierzeń. W konsekwencji, przedstawiając uwagi zastrzegamy, że nasza ocena przedstawionych kierunków działań jest z konieczności ograniczona i może ulec modyfikacji w zależności od podjętych przez Prezesa UKE konkretnych działań w celu realizacji tych kierunków.

Poniżej przedstawiamy szczegółowe odniesienie do poszczególnych celów strategicznych Prezesa UKE, przyjmując systematykę zastosowaną w konsultowanym projekcie dokumentu Prezesa UKE.

Obszar aktywności „Ochrona interesów konsumentów”

Truizmem jest twierdzenie, że w ostatnich latach zarówno polityka regulacyjna, jak i działania dostawców usług telekomunikacyjnych kładą coraz większy nacisk na kwestie satysfakcji użytkowników końcowych oraz poprawy jakości usług. Powyższe stanowi trend zarówno biznesowy jak i regulacyjny od którego nie ma już odwrotu. Dlatego Izba co do zasady w pełni popiera cel strategiczny Prezesa UKE jakim jest wzmocnienie ochrony praw konsumenta i podniesienie jakości usług.

Warto jednak podkreślić kilka kwestii, które powinny być wzięte pod uwagę przez Prezesa UKE przy realizacji tego celu i których uwzględnienie powinno skutkować bezwzględną poprawą pozycji konsumenta na rynku usług telekomunikacyjnych.

1) Nie ma darmowych obiadów a jakość kosztuje

Laureatowi nagrody Nobla Miltonowi Friedmanowi przypisuje się słynne powiedzenie „*Nie istnieje coś takiego jak darmowe obiady*”, które doskonale można przenieść na kwestię jakości usług, wskazując, że nie można zapewnić dobrej jakości usług za niską cenę. Dlatego też przy rozważaniu kwestii poprawy jakości usług telekomunikacyjnych nie można tracić z pola widzenia kwestii polityki cenowej, która może służyć sprawie poprawy jakości, jak i ją pogrzebać.

Podkreślamy, że dla poprawy jakości usług konsumenckich niezbędna jest nie tylko zmiana otoczenia prawnego, czy zmiana polityki dostawców usług, ale **kluczowym i podstawowym czynnikiem poprawiającym jakość usług są inwestycje operatorów i dostawców usług w nowoczesną infrastrukturę telekomunikacyjną** spełniającą wymogi sieci NGA. Bez tych inwestycji żadne zmiany prawa nie poprawią sytuacji użytkowników końcowych.

W obecnej sytuacji rynku telekomunikacyjnego pozyskiwanie zewnętrznych źródeł finansowania takich inwestycji (pomijamy tutaj kwestie pomocy publicznej oraz programów unijnych) jest bardzo utrudnione, co związane jest z ciągłymi obniżkami cen usług telekomunikacyjnych, istotnymi ograniczeniami przedsiębiorców telekomunikacyjnych w kreowaniu nowych usług (w związku z regulacjami dot. neutralności sieciowej), rosnącym ruchem w sieciach telekomunikacyjnych oraz długim okresem zwrotu inwestycji telekomunikacyjnych. Dodatkowo, działania i nowe pomysły KE (o czym szerzej poniżej) znacząco pogarszają sytuację operatorów działających w krajach UE w stosunku do podmiotów zewnętrznych. Na całość powyższego obrazu nakłada się rosnąca popularność dostawców usług OTT, których usługi w istotnej mierze stanowią substytucję dla „tradycyjnych usług telekomunikacyjnych”, co w powiązaniu z brakiem ograniczeń regulacyjnych dla omawianych dostawców oraz koniecznością zagwarantowania neutralności sieciowej stawia te podmioty w uprzywilejowanej pozycji w stosunku do przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

Dlatego z perspektywy operatorów i dostawców usług telekomunikacyjnych niezwykle istotne jest aby w strategii Prezesa UKE wyraźnie zostało podkreślone, że Prezes UKE nie będzie prowadził działań regulacyjnych mających na celu dalszą obniżkę cen usług telekomunikacyjnych. Warto podkreślić, że ceny usług telekomunikacyjnych w Polsce należą do najniższych w Europie (nawet uwzględniając różnicę w sile nabywczej w poszczególnych państwach UE). Dlatego też, dalsza polityka mająca na celu obniżenie cen usług będzie skutkować faktycznym brakiem możliwości poprawy jakości usług, czy poprawy jakości obsługi klientów.

2) Upraszczenie i cyfryzacja umów

Izba w całej rozciągłości popiera dążenie do uproszczenia i cyfryzacji umów. Podkreślamy jednak, że nie będzie to zadania łatwe w aktualnym otoczeniu prawnym. Obecny stan prawny doprowadził do niebywałego wzrostu obszerności wzorców umownych dotyczących usług telekomunikacyjnych. Należy zwrócić w tym zakresie uwagę na wymagania wynikające z art. 56 ust. 3 Prawa telekomunikacyjnego (katalog obejmujący 21 punktów oraz 6 podpunktów), art. 12 ust. 1 ustawy o prawach konsumenta (przewidujący przy umowach zawieranych poza lokalem lub na odległość kolejne 21 kategorii informacji, stanowiących, zgodnie z art. 22 integralną część umowy), art. 4 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2120 z dnia 25 listopada 2015 r. ustanawiającego środki dotyczące dostępu do otwartego Internetu oraz zmieniającego dyrektywę 2002/22/WE w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników, a także rozporządzenie (UE) nr 531/2012 w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii (przewidujących 5 kolejnych informacji wymaganych w umowach dotyczących usług dostępu do Internetu).

Na nadmierną obszerność wzorców umownych zwraca się uwagę również w branżowych mediach (<http://www.telepolis.pl/t-mobile/umowny-koszmar,15,2,901.html>) i wskazuje na przypadki, w których na całość umowy składa się 50-70 stron, co jest sytuacją o tyle dziwną, że umowy sprzedaży nieruchomości czy kredytu bankowego są obecnie znacznie mniej skomplikowane, niż umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych (zważywszy na zakres zobowiązań wynikających dla klienta z takich umów jest to zjawisko co najmniej zastanawiające).

Podkreślić jednak należy, że taka obszerność wzorców wynika zarówno z konieczności spełnienia wymogów prawnych (gdzie bez cienia wątpliwości możemy mówić o przeregulowaniu), jak i chęci uniknięcia przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych ryzyka związanego z możliwością nałożenia kary w przypadku niewypełnienia któregoś z wymogów prawnych (zarówno przez Prezesa UKE do 3% przychodu jak i przez Prezesa UOKiK do 10% przychodu).

W ocenie Izby oczywistym jest, iż całkowicie wbrew intencjom ustawodawcy taka obszerność wzorców podyktowana koniecznością spełnienia wymogów nie tylko nie służy

zwiększeniu świadomości abonentów, a wręcz przeciwnie – powoduje, że często umykają im informacje najbardziej istotne. Dlatego niezbędne w ocenie Izby jest podjęcie działań zmierzających do ograniczenia wymagań co do treści umowy oraz wymagań co do obowiązku przekazania pozostałych wzorców. Wydaje się, że rola Prezesa UKE w tym procesie będzie niezwykle ważna zarówno na rynku krajowym, jak i w działaniach na forum europejskim, przede wszystkim podczas działań na forum BEREC.

O ile w obecnym stanie prawnym na poziomie krajowym trudno rozwiązać problemy wynikające ze wspomnianego rozporządzenia unijnego czy też konieczności pełnej harmonizacji w zakresie dyrektywy o prawach konsumenta, to w tym zakresie wydaje się, że wystarczające jest umieszczenie wymaganych tam informacji w regulaminie (co oczywiście nie rozwiązuje problemu obszerności wzorców). Należy jednak rozważyć takie zmiany, które pozwolą ograniczyć treść samej umowy do niezbędnych i najbardziej kluczowych informacji, a pozostałe informacje umieścić w regulaminie, który byłby doręczany klientowi w najwygodniejszy dla niego sposób np. na piśmie, na trwałym nośniku, czy przesyłany na adres poczty elektronicznej.

Kolejnym istotnym problemem jest mnogość różnych wymogów dotyczących pozyskiwania zgód abonentów oraz formy uzyskiwania tej zgody. W samym Prawie telekomunikacyjnym mamy do czynienia z obowiązkiem uzyskania zgody m.in. na:

- ✓ wykorzystanie danych o lokalizacji – art. 166 PT
- ✓ umieszczenie abonenta będącego osobą fizyczną w spisie abonentów – art. 169 PT
- ✓ przetwarzanie danych transmisyjnych dla celów marketingu usług telekomunikacyjnych lub świadczenia usług o wartości wzbogaczonej – art. 165 PT
- ✓ przechowywanie informacji lub uzyskiwanie dostępu do informacji już przechowywanej w telekomunikacyjnym urządzeniu końcowym abonenta – art. 173 PT
- ✓ przetwarzanie innych danych niż przewidziane w art. 161 ust. 2 PT
- ✓ używanie telekomunikacyjnych urządzeń końcowych i automatycznych systemów wywołujących dla celów marketingu bezpośredniego – art. 172 PT.

Niezależnie od powyższych przypadków w grę wchodzi również reżim prawny wynikający z ustawy o ochronie danych osobowych oraz z ustawy o prawach konsumenta, co jeszcze bardziej zwiększa zakres przypadków wymagających dodatkowej interakcji z abonentem. Zasadnicze wątpliwości budzi również kwestia formy uzyskania zgody. Zgodnie z art. 174 PT:

„Jeżeli przepisy ustawy wymagają wyrażenia zgody przez abonenta lub użytkownika końcowego, zgoda ta:

- 1) nie może być domniemana lub dorozumiana z oświadczenia woli o innej treści;*
- 2) może być wyrażona drogą elektroniczną, pod warunkiem jej utrwalenia i potwierdzenia przez użytkownika;*
- 3) może być wycofana w każdym czasie, w sposób prosty i wolny od opłat”.*

Na tle tego przepisu istnieją poważne wątpliwości co do tego, czy np. taka zgoda może być uzyskana telefonicznie (skoro pkt 2) przewiduje niejako wyjątkowo możliwość jej wyrażenia drogą elektroniczną, jednakże pod pewnymi warunkami). Docelowym rozwiązaniem powinno być umożliwienie uzyskania uniwersalnej zgody abonenta w przypadkach, gdzie przepisy prawa takiej zgody wymagają oraz bardziej elastyczne podejście do samej zgody. Jest to szczególnie istotne w kontekście art. 172 Prawa telekomunikacyjnego (dalej również „PT”). Wprowadzenie tych zmian jest też niezbędne w celu cyfryzacji procesu o którym mówi Prezes UKE w kierunkach działania.

3) Pomiary jakości usług

Izba rozumie postulat mierzenia jakości usług i potrzebę zapewnienia transparentnych, łatwo porównywalnych i zrozumiałych informacji dla abonentów. Podkreślamy jednak, że przy pracach nad nowymi metodami pomiaru jakości usług powinien zostać uwzględniony dorobek wypracowany podczas prac Memorandum jakości. Podkreślamy, że operatorzy uczestniczący w pomiarach jakości w sieciach stacjonarnych wdrożyli Memorandum i zainwestowali środki w celu realizacji pomiarów wg. metodyki ustalonej podczas tych prac.

4) Nowy model usługi powszechnej

Odnosząc się do koncepcji nowej usługi powszechnej, Izba z jednej strony w pełni popiera postulat usunięcia z zakresu usługi powszechnej usług schyłkowych. **Zasadniczo jednak postulujemy, aby w ramach sektora telekomunikacyjnego całkowicie zrezygnować z realizacji usług w modelu usługi powszechnej.** Niewątpliwie przykład liberalizacji sektora telekomunikacyjnego stanowi idealny „case study” skutecznego zniesienia monopolu (czego nie da się w żaden sposób powiedzieć o innych sektorach, gdzie świadczone są usługi powszechne np. sektor pocztowy) i jednocześnie zbudowania silnej konkurencji infrastrukturalnej i usługowej. Nie ma więc wątpliwości, że rozwój konkurencji na rynku stacjonarnym i ogromny rozwój telefonii ruchomej zlikwidowały potrzebę wyznaczania operatora do świadczenia usług powszechnych. Jednocześnie na część usług ujętych w usłudze powszechnej nie ma obecnie żadnego popytu i utrzymywanie obowiązku ich świadczenia nie ma żadnego znaczenia.

W UE toczy się obecnie dyskusja, czy definiować nową usługę powszechną dla Internetu szerokopasmowego. Izba stanowczo sprzeciwia się takiej zmianie w modelu świadczenia usługi powszechnej uważając, że:

- a) dostęp do Internetu rozwija się bardzo dobrze w oparciu o mechanizmy konkurencji,
- b) realizacja Europejskiej Agendy Cyfrowej skutkuje powszechnym zapewnieniem Internetu dla użytkowników końcowych,
- c) skutecznie wdrażane są inne formy pomocy w zakresie budowy Internetu szerokopasmowego na obszarach, gdzie takie inwestycje nie są opłacalne np. poprzez pomoc publiczną, inwestycje jednostek z sektora publicznego itp.,

d) nałożenie obowiązków związanych z usługą powszechną będzie miał negatywny wpływ na rozwój konkurencji.

W konsekwencji Izba opowiada się za zniesieniem instytucji usługi powszechnej w sektorze telekomunikacyjnym. Dlatego też, a także z powodów opisanych powyżej, Izba nie wspiera celu jakim jest idea włączenia Internetu szerokopasmowego do usługi powszechnej.

5) Świadczenie usług dostępu do Internetu przez JST

W zakresie prac nad nowym modelem świadczenia usług dostępu do Internetu przez JST, Izba podkreśla, że niezależnie od przyjętych przez Prezesa UKE rozwiązań najistotniejszą kwestią jest, aby przyjęty model nie prowadził do zakłócenia konkurencji na rynku, w szczególności poprzez wprowadzenie rozwiązań w których dotowany Internet świadczony przez JST mógłby stanowić substytut dla usług komercyjnych.

6) Działalność edukacyjna w zakresie norm PEM

Izba z ogromnym zadowoleniem i wsparciem przyjmuje zamiary Prezesa UKE w zakresie zwiększenia świadomości społeczeństwa na temat wpływu pola elektromagnetycznego na człowieka.

Ze swojej strony deklarujemy pełne wsparcie w tych działaniach, wskazując, że tylko dobra polityka informacyjna stwarza szansę na zmianę podejścia zarówno prawodawcy, jak i społeczeństwa do kwestii norm PEM.

W ocenie Izby, przy prowadzeniu kampanii edukacyjnych warto wskazywać nie tylko na kwestie wpływu pola elektromagnetycznego na człowieka, ale przedstawiać również skutki jakie dla naszego życia mają tak zaostrzone normy PEM poprzez wskazanie na ile takie regulacje odbierają użytkownikom usług dostęp do nowoczesnych rozwiązań technologicznych, pogarszają jakość usług i zmniejszają satysfakcję klientów. Wydaje się również zasadnym, aby informacje prezentowane w ramach kampanii pokazywały jak wyglądają normy PEM na tle innych krajów UE oraz określały skutki jakie niesie za sobą tak rygorystyczna regulacja. Izba i podmioty zrzeszone w Izbie deklarują pełne wsparcie merytoryczne dla takich inicjatyw.

Obszar aktywności rozwój infrastruktury i usług szerokopasmowych, inwestycje

1) Budowa optymalnego środowiska dla inwestycji

W ciągu ostatnich kilku lat Komisja Europejska jak mantrę powtarza hasło, że inwestycje są ważne – żeby nie być gołosłownym wystarczy sięgnąć do komunikatu dotyczącego orędzia o stanie Unii, gdzie prezentując nowe cele strategiczne¹ KE wskazywała: „Cele te można

¹ Obejmują one:

- dostęp do łączności o szczególnie dużej przepustowości, co najmniej 1 Gb/s dla wszystkich podmiotów pobudzających rozwój społeczno-gospodarczy, takich jak szkoły, uniwersytety, ośrodki badawcze, węzły transportowe, wszystkie podmioty świadczące usługi publiczne (takie jak szpitale i organy administracji) oraz przedsiębiorstwa oparte na technologiach,

zrealizować jedynie przy pomocy ogromnych inwestycji. W związku z tym Komisja zaproponowała nowy europejski kodeks łączności elektronicznej, obejmujący wybiegające w przyszłość i uproszczone przepisy zwiększające atrakcyjność inwestycji w nową infrastrukturę najwyższej jakości z punktu widzenia wszystkich przedsiębiorstw z całej UE, zarówno w wymiarze lokalnym jak i międzynarodowym.”

Niestety główny problem z hasłami głoszonymi przez KE jest taki, że nie idą one w parze z działaniami samej KE, która w praktyce robi wszystko, żeby inwestycje ograniczyć, a żeby być bardziej precyzyjnym należy powiedzieć, że robi dużo, aby ograniczyć możliwości operatorów w pozyskiwaniu środków na inwestycje. Natomiast jeżeli podejmuje już działania mające na celu pobudzenie inwestycji to najczęściej rozwiązania KE dotyczą nie tego co faktycznie stanowi barierę w inwestycjach i co w zasadzie może być rozwiązane bez wprowadzania szczegółowych regulacji. Skąd takie wnioski? Wystarczy popatrzeć na problemy zgłaszane przez samą branżę telekomunikacyjną podczas ostatniego forum w Krynicy, gdzie ankietowani operatorzy wskazali, że rakiem toczącym polski rynek są nadmierne wymogi administracyjne, brak współpracy międzysektorowej oraz zbyt restrykcyjne regulacje².

Dlatego też, tym co dziś dusi inwestycje telekomunikacyjne w Polsce (a zapewne nie tylko w Polsce) niekoniecznie są kwestie regulowane w Dyrektywie kosztowej³, ale przede wszystkim:

- a) regulacje hamujące możliwość rozwoju nowych usług;
- b) regulacje stawiające przedsiębiorców telekomunikacyjnych z krajów UE w gorszej pozycji rynkowej w stosunku do przedsiębiorców telekomunikacyjnych z krajów poza unijnych;
- c) regulacje narzucające, czy zalecające ceny określonych usług;
- d) podatki i opłaty administracyjne.

Po pierwsze, - pisząc o regulacjach hamujących rozwój nowych usług mamy na myśli przede wszystkim Rozporządzenie w sprawie neutralności sieciowej⁴. Podkreślamy, że usunięcie szkodliwych regulacji z tego rozporządzenia będzie najlepszym wsparciem dla szerszych inwestycji operatorów telekomunikacyjnych.

Niezależnie od powyższego Izba podziela stanowisko odnośnie konieczności wsparcia inwestycji, które może być realizowane w szeregu obszarów obejmujących:

-
- dostęp do Internetu o przepływności pobierania danych wynoszącej co najmniej 100 Mb/s dla wszystkich gospodarstw domowych, na obszarach wiejskich i miejskich,
 - niezakłócony zasięg sieci komórkowej piątej generacji (5G) na wszystkich obszarach miejskich, a także głównych drogach i trasach kolejowych.

² <http://rpkom.pl/arttykul/1287530.html?p=5>

³ Dyrektywa PE i Rady 2014/61/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie środków mających na celu zmniejszenie kosztów realizacji szybkich sieci łączności elektronicznej.

⁴ Rozporządzenie PE i Rady 2015/2120/UE z dnia 25 listopada 2015 r. ustanawiające środki dotyczące dostępu do otwartego internetu oraz zmieniające dyrektywę 2002/22/WE w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników, a także rozporządzenie (UE) nr 531/2012 w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii.

- a) otoczenie legislacyjne wspierające inwestycje, w szczególności poprzez usuwanie barier prawnych, które hamują proces inwestycyjny;
 - b) działania regulacyjne promujące efektywne inwestycje i uwzględniające ryzyko inwestycyjne;
 - c) wsparcie bezpośrednio dla inwestycji np. poprzez dofinansowanie budowy sieci, ulgi inwestycyjne, czy ulgi podatkowe;
- W naszej ocenie Prezes UKE ma możliwość podjęcia szeregu działań w zakresie pkt a i b powyżej.

ad. a)

Wsparcie legislacyjne powinno obejmować zarówno tworzenie przepisów, które ułatwiają prowadzenie inwestycji jak np. przepisy dot. koordynacji prac budowlanych, ale także regulacje, które usuwają bariery w procesie inwestycyjnym, jak chociażby nadmierne wymogi formalne w procesie inwestycyjnym. Jak się wydaje większość tego typu regulacji ma charakter stricte krajowy i wykracza poza zakres regulacji unijnych. Dlatego warto wprowadzić pewne ogólne rozwiązania, które usprawniłyby i ułatwiły inwestycje. Dla przykładu taką instytucją mogłaby być instytucja „wiążącej wykładni” dokonywana przez odpowiednie organy krajowe (podobnie jak ma to miejsce w przypadku opinii podatkowych), która ograniczałaby swobodę interpretacji przez różne regionalne i lokalne organy, a w konsekwencji minimalizowałaby ryzyko inwestora. W naszej ocenie podmiotem najbardziej właściwym dla przeprowadzania takiej wykładni byłby Prezes UKE.

Podkreślamy przy tym, że problem różnej wykładni przepisów prawa w zależności od organu, czy jego lokalizacji jest jednym z najistotniejszych problemów w procesie inwestycyjnym, zwiększającym jego koszty oraz wydłużającym termin realizacji planowanych prac. Wydaje się, że wprowadzenie rozwiązania, które prowadziłyby do ujednoczenia stosowania przepisów, zwiększyłyby zaufanie przedsiębiorców do organów państwa, ujednoliciłyby proces inwestycyjny, skróciło czas uzyskiwania odpowiednich zgód i pozwoleń, a w konsekwencji stanowiłoby istotny motor dla zwiększenia inwestycji i zmniejszenia ich kosztów.

Kolejną zasadą, którą należałoby rozważyć jest zasada ochrony zrealizowanych inwestycji. Podkreślamy, że niekiedy przepisy krajowe pozwalają na realizację inwestycji na podstawie tzw. „szybkiej ścieżki” np. na podstawie zgłoszenia. Niestety, daleko idące uprawnienia organów nadzorczych skutkują niejednokrotnie interwencją takich organów już po zakończeniu inwestycji, czy też w fazie jej znaczącego zaawansowania. Dlatego też warto rozważyć wprowadzenie regulacji, które chroniłyby rozpoczęte inwestycje przed taką interwencją.

ad. b)

KIGEiT podkreśla, że jest empirycznie udowodnione, że istnieje silna korelacja pomiędzy konkurencją infrastrukturalną, a inwestycjami. Dlatego też najsilniejsze wsparcie dla inwestycji będzie realizowane poprzez budowanie silnej konkurencji infrastrukturalnej. Jednocześnie jednak polityka regulacyjna stanowi ogromny obszar dla działań wspierających proces inwestycyjny, zarówno poprzez zasadę pewności regulacyjnej pozwalającej na

planowanie inwestycji w oparciu o istniejące i trwałe (w określonym czasie) decyzje regulacyjne, jak i poprzez stosowanie zasady proporcjonalności regulacji w stosunku do stwierdzonych problemów inwestycyjnych. Niewątpliwie powyższe fundamenty polityki regulacyjnej powinny pozostać bez zmian.

Dodatkowo, należy oczywiście rozważyć, w jaki sposób polityka regulacyjna może wspierać inwestycje, zwłaszcza inwestycje w obszarach nieopłacalnych ekonomicznie, najczęściej o niskiej, czy bardzo niskiej gęstości zaludnienia. Podzielamy w tym zakresie pogląd, że dla ochrony takich inwestycji zasadne może być stosowanie odpowiedniej polityki regulacyjnej wspierającej takie inwestycje. Warto jednak mieć na względzie fakt, że taka polityka nie może długofalowo prowadzić do osłabienia konkurencji na rynku, gdyż takie działania zawsze negatywnie wpływają na ochronę użytkowników końcowych.

2) Małe monopole – czyli dostęp do infrastruktury wewnątrzbudynkowej

Inny istotny problem, który wymaga szczególnej uwagi, zarówno na poziomie legislacyjnym, jak i regulacyjnym to kwestia dostępu do okablowania wewnątrzbudynkowego. Na dzień dzisiejszy istniejące rozwiązania zarówno prawne jak i regulacyjne nie działają odpowiednio, a właściciele, w szczególności spółdzielnie mieszkaniowe często stanowią „udzielne księstwa”, które w zależności od swoich partykularnych interesów:

- ignorują ustawowy obowiązek zapewnienia nieodpłatnego dostępu do nieruchomości wynikający z przepisów ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych i domagają się opłat za korzystanie z powierzchni części wspólnych nieruchomości lub wręcz ustanowienia odpłatnych służebności przesyłu na ww. nieruchomościach,
- udzielają dostępu wybranym podmiotom,
- stosują dyskryminacyjne warunki współpracy (np. domagają się prowadzenia przez operatorów instalacji podtynkowych w sytuacji gdy istnieje możliwość wybudowania korytek lub skorzystania z korytek już istniejących),
- preferują podmioty powiązane kapitałowo ze spółdzielnią,
- w wielu miejscach konkurują samodzielnie z innymi dostawcami usług z uwagi na posiadanie przez część spółdzielni statusu przedsiębiorcy telekomunikacyjnego.

Dlatego potrzebą są zdecydowane i radykalne działania w celu ograniczenia samowoli właścicieli i zapewnienia efektywnego dostępu do istniejącego okablowania wewnątrzbudynkowego.

W tym kontekście Izba zwraca uwagę na konieczność nowelizacji stanowiska Prezesa UKE z grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 30 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych zwłaszcza w kontekście nowelizacji ww. ustawy, która weszła w życie z dniem 1 lipca 2016 r.

3) Poprawa efektywności RSS – konieczność ochrony wolnej konkurencji

Izba podkreśla, że działania Prezesa UKE w zakresie poprawy efektywności RSS powinny być poprzedzone staranną analizą warunków w jakich działa operator RSS tj. powinny badać

rodzaj obszaru na którym opłaty te będą stosowane, poziom opłat detalicznych i hurtowych na takim obszarze (o ile na danym obszarze jest prowadzona działalność przez inne podmioty). Podkreślamy jednocześnie, że ze względu na różnorodność warunków konkurencyjnych na poszczególnych obszarach trudno przyjąć, iż Prezes UKE może wyznaczyć jednolity poziom opłat dla całego kraju i wszystkich operatorów. Opłaty powinny być analizowane z uwzględnieniem tak wydzielonych obszarów, by dostęp do regionalnych sieci szerokopasmowych, a ściślej, warunki cenowe takiego dostępu, nie zaszkodziły podmiotom już świadczącym na tych obszarach swoje usługi.

Dodatkowo wskazujemy, że najważniejszym źródłem poprawy efektywności RSS jest poprawa zarządzania tymi podmiotami oraz ograniczenia kosztów ich działalności (np. poprzez konsolidację). Wskazujemy, że jedynym RSS, który zdaje się nie mieć kłopotów z płynnością finansową jest RSS w Wielkopolsce, gdzie większościowym udziałowcem jest podmiot prywatny. Pokazuje to, że dobrze zarządzany RSS może funkcjonować efektywnie bez potrzeby dodatkowego wsparcia.

Obszar aktywności wzrost konkurencji dzięki optymalnym regulacjom

1) Modele regulacji przedsiębiorców OTT

W przygotowanym projekcie Kierunków działań Prezesa UKE na lata 2017 – 2021 zauważona została problematyka funkcjonowania przedsiębiorców świadczących usługi over-the-top. Prezes UKE wspominał o tym zagadnieniu w kontekście „Rozszerzenia obowiązku informacyjnego dla OTT oraz definicji usług łączności elektronicznej” oraz w kontekście „Przygotowania modelu regulacji dostawców OTT”. Zauważamy [i co w pełni popieramy], że problematyka podmiotów świadczących usługi OTT została poruszona w ramach obszaru aktywności Prezesa UKE „Wzrost konkurencji dzięki optymalnym regulacjom”.

Izba uznaje przedstawiony przez Prezesa UKE kierunek podejmowanych działań i analiz w zakresie przedsiębiorców świadczących usługi OTT za prawidłowy. Obecny brak regulacji OTT, w szczególności w zakresie prawa konsumenckiego oraz obowiązków informacyjnych wobec użytkowników końcowych, stawia podmioty funkcjonujące poza reżimem prawa telekomunikacyjnego – jak również ustawy o prawach konsumenta – w uprzywilejowanej pozycji.

Zaznaczamy, że problem funkcjonowania przedsiębiorców świadczących usługi OTT został już dostrzeżony m.in. przez instytucje unijne. W opublikowanym przez BEREC dokumencie *Report on OTT services* [BoR (16) 35]⁵ już w styczniu 2016 r. wskazano, że jedną z osi dyskusji o usługach OTT są różnice pomiędzy usługami OTT a usługami łączności elektronicznej⁶. Problem funkcjonowania oraz regulacji usług OTT został również

⁵ http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/5751-berec-report-on-ott-services

⁶ *A central theme in the discussion about OTT services are the differences in the regulatory treatment of ECS and OTT services. BEREC notes that although there is general appreciation of the idea that services of the same type should preferably be subject to broadly the same regulatory treatment there can also be reasons for*

podniesiony w *Impact Assesment* przygotowywanego Europejskiego Kodeksu Łączności Elektronicznej, gdzie zauważono, że wsparcie rozwoju konkurencji na rynku telekomunikacyjnym powinno uwzględniać działających obecnie poza ramami regulacji dostawców usług OTT⁷.

KIGEiT stoi na stanowisku, że na rynku polskim oraz europejskim powinny zostać wprowadzone regulacje zrównujące obowiązki informacyjne oraz obowiązki współpracy z Regulatorem pomiędzy „tradycyjnymi” dostawcami usług łączności elektronicznej a tzw. przedsiębiorcami świadczącymi usługi OTT. Z Projektu *Kierunków działań...* wynika, że kwestia świadczenia usług OTT na rynku telekomunikacyjnym powinna być analizowana z punktu widzenia dbania o rozwój równej konkurencji. Izba w pełni zgadza się z tym podejściem [w tym miejscu na marginesie zauważamy, że nie jest to jedyny kontekst funkcjonowania usług OTT na rynku telekomunikacyjnym]. Brak regulacji podmiotów świadczących usługi w modelu OTT znacząco ułatwia tym podmiotom oferowanie i sprzedaż usług użytkownikom końcowym. Sprzedaż i świadczenie tych usług jest obciążone istotnie mniejszą liczbą wymogów przedsiębiorcy wynikających z przepisów prawa – chociaż często usługi są, z punktu widzenia użytkownika końcowego, analogiczne, żeby nie użyć wyrazu wymienne. Jako przykład możemy podać (i) świadczenie usług telefonii VoIP przez polskich przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz świadczenie usług telefonii VoIP przez podmioty zagraniczne, oraz (ii) świadczenie usług VoD [Video-on-Demand] przez polskich przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz przez podmioty zagraniczne. Polscy przedsiębiorcy telekomunikacyjni zobowiązani są chociażby do spełnienia szeregu wymogów informacyjnych, co komplikuje zawarcie umowy i w efekcie użytkownik końcowy wybiera szybsze zawarcie umowy oraz rozpoczęcie korzystania z usług podmiotu funkcjonującego poza reżimem regulacyjnym.

Mając na uwadze powyższe, KIGEiT zwraca się do Prezesa UKE o **zidentyfikowanie różnic wymogów regulacyjnych wobec tradycyjnych dostawców usług a dostawców usług funkcjonujących w modelu OTT**, ze szczególnym uwzględnieniem dostawców usług OTT nie przestrzegających wymogów regulacyjnych. Następnie zwracamy się do Prezesa UKE o **zrównanie warunków konkurencyjnych tych podmiotów w podobnych okolicznościach świadczenia usług celem zapewnienia równoprawnego rozwoju konkurencji na rynku telekomunikacyjnym**.

Analizując funkcjonowanie operatorów OTT nie można pominąć, że szereg tych podmiotów nie świadczy usług w oparciu o swoją infrastrukturę. Mówiąc wprost, funkcjonowanie tych podmiotów jest wprost uzależnione od inwestycji w nową infrastrukturę telekomunikacyjną

different regulatory treatment of services. The range of services to which any specific obligation should apply, must be considered in light of the goals of the obligation and the proportionality of that obligation being applied to any specific service or service type.

⁷ *Furthermore, pursuing the competition objective should take into account the new internet based services or Over-The-Top (OTT) players which are currently outside the scope of intervention of the regulatory framework (though there are divergences of approach as to the dividing line) and which would have partly disrupted the business models of "traditional" electronic communication providers.*

oraz od modernizacji już istniejącej infrastruktury. Co istotne, dostawcy usług OTT, w szczególności dostawcy usług telewizyjnych, zajmują znaczącą część szerokiego pasma.

Równolegle, dostawcy ci nie ponoszą żadnych kosztów związanych z finansowaniem przygotowywanej niezbędnej infrastruktury. W efekcie, dostawcy usług OTT osiągają przewagę konkurencyjną co najmniej na dwóch polach: (i) nie ponoszą kosztów przygotowania inwestycji telekomunikacyjnych, oraz (ii) mają znacząco niższe koszty wejścia na rynek.

Izba zwraca się do Prezesa UKE o **rozpoczęcie prac nad modelem współfinansowania przez dostawców usług OTT funkcjonowania sieci telekomunikacyjnych oraz inwestycji w nową infrastrukturę**. Odływ funduszy na inwestycje w krótkim okresie czasu przełoży się na spadek jakości infrastruktury, co będzie miało negatywny wpływ na cały rynek: na tradycyjnych przedsiębiorców telekomunikacyjnych, na dostawców usług OTT, a przede wszystkim na możliwości korzystania z nowoczesnych usług przez użytkowników końcowych.

2) Wspieranie komercyjnych modeli współpracy na rynku

Izba szczególną uwagę zwróciła na sformułowanie zawarte w projekcie *Kierunków działań...*: „Wspieranie komercyjnych modeli współpracy na rynku”, w szczególności, że działanie to znalazło się w celu strategicznym „Skuteczne regulacje = szybki rozwój” oraz w projekcie operacyjnym „Efektywna współpraca międzyoperatorska”.

KIGEiT zwraca uwagę, że komercyjne modele współpracy na rynku telekomunikacyjnym często nie przynoszą pozytywnych rezultatów, w szczególności, jeżeli są stosowane przez podmioty o znaczącej pozycji rynkowej, zobowiązane do stosowania oferty ramowej. W ostatnich latach, ze szczególnym nasileniem po roku 2012, Orange Polska ofertowała lepsze jakościowo warunki świadczenia usług regulowanych – lecz z pominięciem części nałożonych na Orange obowiązków regulacyjnych. W ten sposób podmioty korzystające z usług na podstawie oferty ramowej były w gorszej sytuacji niż detaliczna część Orange, zaś Orange częściowo „uciekła” spod regulacji. Przykładem było oferowanie przez Orange szybszego usuwania awarii Usługi WLR, jednak z wyłączeniem warunków regulacyjnych ustalonych dla pozostałych aspektów Usługi WLR [Oferta SLA dla WLR⁸].

Brak odpowiedniego nadzoru Regulatora nad rynkiem telekomunikacyjnym w krótkim okresie czasu doprowadzi do antykonkurencyjnych działań ze strony największych podmiotów świadczących hurtowe usługi telekomunikacyjne. Obawiamy się, że będzie to miało negatywny wpływ na rozwój konkurencji na rynku telekomunikacyjnym, a w dłuższej perspektywie, wobec obniżenia poziomu konkurencji, może doprowadzić do zahamowania

⁸ http://www.hurt-orange.pl/wlr_sor_new.phtml?pageShortName=wlr_sor_new&articleId=BET1f065c8d2-f92d-3627-a5ab-155beb1ffc63&selectedTabId=0002f065c8d2-f92d-3627-a5ab-155beb1ffc63&pageId=BET15732e89e-cbf0-3205-bf90-8833f4f3204d

inwestycji w infrastrukturę. Doskonałym przykładem powyższego może być rozwój konkurencji, a właściwie jej brak, na 76 zderegulowanych obszarach gminnych BSA. Izba wskazuje, że zawarte przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych porozumienia komercyjne, skutkują brakiem rozwoju dostępu szerokopasmowego świadczonego w oparciu o dostęp BSA.

Prezes Zarządu



Stefan Kamiński

