

Tomasz Bator*

Nowe podejście do regulacji MTR w Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia

Spis treści:

- I. Wprowadzenie – zasady funkcjonowania rynków zakańczania połączeń w sieciach ruchomych
 1. Pojęcie MTR i specyfika rynków zakańczania połączeń
 2. Wpływ regulacji MTR na rozwój konkurencji oraz korzyści konsumentów
 - 2.1. Zmiany wysokości MTR
 - 2.2. Relacja poziomu MTR pomiędzy poszczególnymi operatorami
- II. Zalecenie Komisji Europejskiej w sprawie regulacji stawek za zakańczanie połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych
 1. Przyczyny wydania zalecenia
 2. Zalecane podejście do regulacji MTR
- III. Doświadczenia wybranych państw UE we wdrażaniu nowej regulacji MTR
 1. Holandia
 2. Hiszpania
 3. Portugalia
- IV. Podsumowanie

Streszczenie:

Artykuł przedstawia najważniejsze aspekty regulacji rynków zakańczania połączeń w sieciach telefonii ruchomej w Unii Europejskiej, w szczególności sposób ustalania wysokości stawek za zakańczanie połączeń. Kluczowe w tym zakresie jest wydane w 2009 r. Zalecenie Komisji Europejskiej, które w sposób precyzyjny określiło dalsze kierunki tej regulacji na poziomie wspólnotowym. W celu zobrazowania praktyki regulacyjnej jaka ma obecnie miejsce w artykule omówiono również wybrane propozycje krajowych organów regulacyjnych, jakie zostały przedstawione Komisji Europejskiej w ciągu ostatniego roku.

Słowa kluczowe: zakańczanie połączeń, telefonia ruchoma, regulacja ex ante, konkurencja, korzyści konsumentów, Zalecenie Komisji Europejskiej, model bottom up pure LRIC, efektywny operator, symetria, krajowy organ regulacyjny, BEREC.

* Naczelnik Wydziału Obowiązków Regulacyjnych Departamentu Strategii i Analiz Rynku Telekomunikacyjnego UKE; stały współpracownik CARS. Poglądy i spostrzeżenia wyrażone przez T. Batora są w całości poglądami autora i nie mogą być w żadnym przypadku rozumiane jako wyrażające oficjalne stanowisko Prezesa UKE.

I. Wprowadzenie – zasady funkcjonowania rynków zakańczania połączeń w sieciach ruchomych

1. Pojęcie MTR i specyfika rynków zakańczania połączeń

MTR (*Mobile Termination Rate* – stawka za zakańczanie połączenia w sieci telefonii ruchomej) jest opłatą jaką operator telekomunikacyjny, którego użytkownik końcowy inicjuje połączenie płaci operatorowi obsługującemu użytkownika końcowego, do którego wykonywane jest połączenie. Specyfika usługi zakańczania połączeń w sieciach telekomunikacyjnych, zarówno stacjonarnych, jak i ruchomych powoduje co do zasady, iż każdy operator jest monopolistą w zakresie tej usługi we własnej sieci. Tylko operator, do którego sieci podłączeni są użytkownicy końcowi może wykonać tę usługę. Taka ocena sytuacji konkurencyjnej na rynkach zakańczania połączeń we własnych sieciach wynika w głównej mierze z obowiązującego w Unii Europejskiej systemu pobierania opłat, który opiera się na zasadzie „płaci sieć strony rozpoczynającej połączenie” (*Calling Party Network Pays*). Zgodnie z tą zasadą stawka za zakańczanie połączeń jest ustalana przez operatora sieci, do której kierowane jest połączenie, natomiast jest ona opłacana przez operatora sieci, w której następuje rozpoczęcie połączenia. Użytkownicy końcowi, do których wykonywane są połączenia, nie płacą za tę usługę i generalnie nie mają motywacji do reagowania na cenę za zakończenie połączenia ustaloną przez swojego operatora¹.

Zaprezentowane powyżej podejście zakładające, że każdy operator w zakresie zakańczania połączeń we własnej sieci posiada 100% udział i jest w związku z tym monopolistą budzi pewne kontrowersje, bywa kwestionowane zarówno przez samych operatorów, jak i dyskutowane w literaturze przedmiotu². Szczególnie istotne wydaje się zatem przy określaniu sytuacji konkurencyjnej na tak zdefiniowanym rynku właściwym oraz ustalaniu znaczącej pozycji rynkowej danego operatora (poza kryterium udziałów rynkowych) analizowanie występowania równoważącej siły nabywczej. W przypadku gdy strona popytowa rynku jest silnie skoncentrowana, a więc przede wszystkim znaczna część świadczonych usług nabywana jest przez jeden podmiot³, można przypuszczać, że może to równoważyć siłę rynkową dostawcy usług, czyli operatora zakańczającego połączenie, tym samym ograniczając lub eliminując w ogóle możliwość działań antykonkurencyjnych. Pytaniem otwartym jest jednak kwestia możliwości ostatecznej rezygnacji lub zmiany dostawcy usług przez takiego silnego gracza po stronie popytowej rynku. W dalszej kolejności pojawia się problem konsekwencji takiej decyzji dla użytkowników końcowych podłączonych do jego sieci, a co za tym idzie atrakcyjności jego oferty detalicznej, która nie zapewnia łączności ze wszystkimi innymi sieciami telekomunikacyjnymi. Jeśli bowiem podejmie on decyzję o rezygnacji z usługi zakańczania połączeń u danego dostawcy z przyczyn wskazanych wcześniej, nie będzie miał możliwości zakupu tej usługi u innego operatora.

Pozycja operatorów na rynkach zakańczania połączeń we własnej sieci daje im właściwie pełną swobodę w kształtowaniu wysokości MTR. Potencjalne (a często i faktyczne) problemy przed jakimi stają w związku z tym krajowe organy regulacyjne dotyczą zarówno zawyżania MTR, jak i takiego ustalania ich poziomu w relacji do detalicznych cen połączeń, które umożliwiają operatorowi

¹ Nota wyjaśniająca z 13.11.2007 r. do Zalecenia Komisji w sprawie właściwych rynków produktowych i usługowych 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 ((C(2007) 5406)), s. 41.

² K. Kuik, P. Kordasiewicz, *Rynki telefonii ruchomej*, [w:] S. Piątek (red.), *Regulacja rynków telekomunikacyjnych*, Warszawa 2007, s. 128.

³ Por. Decyzje Prezesa UKE z 29.09.2009 r.: DART-SMP-6043-9/08(26), DART-SMP-6040-3/09(26), DART-SMP-6040-4/09(33), pkt 5.5.

subsydiowanie usług na rynku konkurencyjnym wyższymi przychodami z rynku, na którym operator posiada silną pozycję (w przypadku zakańczania połączeń pozycję monopolistyczną).

Należy również pamiętać, iż rynki zakańczania połączeń oznaczają sytuację dwukierunkowego dostępu, a więc korzyści z takiego rozwiązania, czyli z połączenia sieci dwóch operatorów i możliwości wykonywania połączeń pomiędzy przyłączonymi do tych sieci użytkownikami, odnoszą obydwaj wzajemnie łączący się operatorzy. Jednocześnie operatorzy ci najczęściej konkurują między sobą o użytkowników końcowych, a więc wysokość MTR może mieć istotne znaczenie dla ich pozycji konkurencyjnej na rynku detalicznym.

Przedstawione powyżej aspekty funkcjonowania rynków zakańczania połączeń oraz regulacji MTR zostaną w dalszej części szerzej omówione przede wszystkim w świetle wpływu regulacji tych rynków na rozwój konkurencji oraz sytuację użytkowników końcowych, a także na decyzje podejmowane tak przez Komisję Europejską, jak i krajowe organy regulacyjne.

2. Wpływ regulacji MTR na rozwój konkurencji oraz korzyści konsumentów

Wpływ regulacji MTR na rynek telekomunikacyjny można analizować między innymi w dwóch aspektach:

- 1) zmian bezwzględnej wysokości MTR i ich wpływu zarówno na działania samych operatorów telefonii ruchomej, jak i sytuację użytkowników końcowych;
- 2) relacji poziomu MTR pomiędzy poszczególnymi operatorami.

2.1. Zmiany wysokości MTR

Doświadczenia krajowych organów regulacyjnych oraz samej Komisji jednoznacznie wskazują, że obniżki MTR, będące najczęściej wynikiem wprowadzonej regulacji rynków zakańczania połączeń, wpływają pozytywnie na szeroko rozumiany rynek telekomunikacyjny. Kwestie te były omawiane m.in. we wspólnym stanowisku wypracowanym przez Europejską Grupę Regulatorów (ERG) dotyczącym symetrii stawek za zakańczanie połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych⁴ oraz w Zaleceniu Komisji w sprawie uregulowań dotyczących stawek za zakańczanie połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych (Zalecenie MTR)⁵. Szerzej wnioski płynące z prac ERG oraz Komisji Europejskiej zostaną przedstawione w dalszej części.

Pogłębioną ocenę wpływu regulacji MTR na rozwój rynku telekomunikacyjnego w Polsce prezentuje przygotowany na zlecenie Prezesa UKE dokument analizujący efekty regulacji, jaka została zastosowana na polskim rynku w latach 2006-2010⁶. Autorzy analizy podkreślają pozytywne skutki obniżek MTR. Obniżka MTR stała się przede wszystkim impulsem stymulującym rozwój konkurencji poprzez nasilenie walki konkurencyjnej pomiędzy operatorami. W ostatecznym efekcie doprowadziło to do obniżek cen detalicznych na rynku telefonii ruchomej i stacjonarnej. W opinii autorów tej analizy doświadczenia na innych rynkach europejskich również potwierdzają zależność, iż niższy poziom MTR przekłada się pozytywnie na wzrost poziomu konkurencji na rynku telefonii ruchomej. Jest to bezpośrednio związane z efektami dynamicznymi, które pojawiają się na rynku przy obniżkach cen

⁴ ERG's Common Position on symmetry of fixed call termination rates and symmetry of mobile call termination rates, 28.02.2008, [ERG (07) 83 final 080312].

⁵ Zalecenie Komisji (2009/396/WE) z 07.05.2009 r. w sprawie uregulowań dotyczących stawek za zakańczanie połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych (Dz. Urz. UE 2009 L 124/67).

⁶ Audytel S.A., *Analiza wpływu dotychczasowej regulacji telefonii ruchomej w Polsce (od 2006 r. do 22 września 2010 r.) w zakresie ustalania stawek MTR dla Polskiej Telefonii Cyfrowej Sp. z o.o., Polkomtel S.A. i PTK Centertel Sp. z o.o. oraz asymetrii stawek MTR dla P4 Sp. z o.o. i Cyfrowego Polsatu S.A. na rozwój krajowego rynku telekomunikacyjnego (telefonii ruchomej i stacjonarnej)*, październik 2010, s. 57-65.

detalicznych⁷. Pozytywne oddziaływanie obniżek MTR można obserwować między innymi w następujących obszarach:

- 1) Wzrost wolumenu usług – wskazana w dokumencie dosyć wysoka elastyczność cenowa popytu w większości segmentów rynku telefonii ruchomej (średnio ok. 1,0)⁸ spowodowała, iż obniżaniu cen detalicznych towarzyszył jednocześnie zwiększony popyt na usługi. Dzięki temu operatorzy mogli utrzymać przychody z usług głosowych na praktycznie niezmiennym poziomie, pomimo silnego spadku cen jednostkowych.
- 2) Ograniczenie zjawiska subsydiowania skrośnego – silne obniżenie poziomu MTR przywróciło efektywne ekonomicznie relacje cen detalicznych do cen hurtowych, pozwalając z jednej strony operatorom na utrzymywanie dodatkowej marży detalicznej, a jednocześnie skutecznie ograniczyło zjawisko subsydiowania skrośnego usług⁹.
- 3) Usuwanie barier dla dalszego rozwoju rynku telefonii ruchomej – jedną z poważnych barier rozwoju rynku oligopolowego, jakim najczęściej są rynki telefonii ruchomej w poszczególnych krajach, jest zagrożenie potencjalną zмовą pomiędzy największymi podmiotami, które weszły na rynek jako pierwsze. Prawdopodobieństwo zмовy wzrasta, gdy ceny MTR są wysokie, a udziały operatorów – zbliżone do siebie. Najwięksi gracze wykazują wówczas mniejszą skłonność do konkutowania ceną oraz do innowacyjności.
- 4) Wzrost aktywności nowych i mniejszych podmiotów na rynku – regulowanie MTR przede wszystkim pozwoliło mniejszym operatorom w sposób skuteczniejszy konkutować z największymi podmiotami na rynku, dzięki stworzeniu przestrzeni między stawkami detalicznymi i hurtowymi, która pojawia się przy obniżce MTR. Wpłynęło również pozytywnie na konkurencyjność rynku telefonii stacjonarnej, głównie przez zmniejszenie ujemnego bilansu w rozliczeniach za zakańczanie połączeń.
- 5) Wzrost korzyści osiągniętych przez konsumentów – obniżkom MTR w Polsce w latach 2006-2010 towarzyszył bardzo duży spadek cen usług detalicznych. W zależności od segmentu rynku wyniósł on od prawie 42% do ponad 50%. Ze względu na wskazaną wcześniej wysoką cenową elastyczność popytu znacząco zwiększyło się także przeciętne wykorzystanie usług przez użytkowników końcowych¹⁰.

2.2. Relacja poziomu MTR pomiędzy poszczególnymi operatorami

Różnice w wysokości MTR poszczególnych operatorów działających na rynku mogą prowadzić do odmiennego określania warunków prowadzenia działalności, a więc tworzenia przewagi konkurencyjnej jednych operatorów względem innych. Wydaje się, iż kwestia ta była jednym z głównych powodów, dla których Komisja Europejska podjęła decyzję o wydaniu zalecenia w sprawie regulacji MTR¹¹. Problem różnic w wysokości MTR w poszczególnych państwach członkowskich, oraz szerszej różnicy w podejściu do regulacji stawek za zakańczanie połączeń, jakie prezentują poszczególne

⁷ Możliwość obniżek cen detalicznych ułatwia operatorom o różnej skali działalności (w szczególności podmiotom mniejszym i dopiero rozpoczynającym świadczenie usług) konkutowanie z dużymi podmiotami o ustabilizowanej pozycji.

⁸ Ibidem, s. 39.

⁹ Jak wskazano wcześniej jest to jeden z głównych problemów konkurencyjnych, którego rozwiązaniu służy regulacja rynków zakańczania połączeń, Ibidem s. 58.

¹⁰ Ibidem, s. 60-61.

¹¹ Zalecenie Komisji, pkt 3 Preambuły.

krajowe organy regulacyjne został także szeroko omówiony we wspólnym stanowisku Europejskiej Grupy Regulatorów.

Europejska Grupa Regulatorów w swoim wspólnym stanowisku dotyczącym MTR podkreśliła, iż w długim horyzoncie czasowym symetryczne stawki za zakańczanie połączeń mogą przyczynić się do zwiększenia efektywności ekonomicznej poprzez ograniczenie nieefektywności operatorów działających na rynku. Mogą one również wpłynąć pozytywnie na takie aspekty funkcjonowania rynku jak: inwestycje, innowacje, pewność w zakresie regulacji, czy na samym końcu poziom ogólnego dobrobytu¹².

Przywołano tu także cele, jakimi powinny kierować się krajowe organy regulacyjne prowadząc politykę regulacyjną w zakresie stawek za zakańczanie połączeń. Biorąc pod uwagę te cele krajowe organy regulacyjne powinny przeanalizować czy określony poziom MTR danego operatora oraz wzajemna relacja MTR różnych operatorów przyczyniać się będą do stworzenia efektywnych bodźców cenowych dla konsumentów, bez tworzenia regulacji, która może zakłócać konkurencję.

ERG stwierdziła również, że w normalnych warunkach stawki za zakańczanie połączeń powinny być co do zasady symetryczne, a wszelkie przypadki asymetrii wymagają odpowiedniego uzasadnienia. Wskazano także przykładowe okoliczności, które mogą uzasadniać czasowe odstępstwo od stosowania stawek symetrycznych¹³.

Jedną z takich okoliczności mogą być zróżnicowane warunki przydziału częstotliwości lub opóźnienia w wejściu na rynek nowego podmiotu, który nie może wykorzystywać efektu skali w takim samym stopniu, jak podmioty działające od wielu lat na rynku. W celu stymulowania rozwoju takiego nowego podmiotu przejściowe wyższe stawki mogą się okazać konieczne i uzasadnione. Pozwalają one bowiem na osiąganie wyższych zysków w krótkim okresie i tym samym wzmacniają pozycję konkurencyjną nowych podmiotów na rynku, uprawnionych do korzystania z wyższych MTR, co w efekcie najczęściej prowadzi do wzrostu konkurencji w dłuższej perspektywie. Innymi słowy, w pewnych okolicznościach może być uzasadnione stosowanie asymetrycznych stawek przez ograniczony okres – gdy pozytywne skutki dla uczestników rynku korzystających z asymetrycznych MTR pozwalają zrównoważyć potencjalne ryzyko zakłóceń konkurencji. W takich okolicznościach, asymetryczne MTR, zachęcając nowe podmioty do wejścia na rynek, przyczyniają się również do wzrostu wydajności oraz rozwoju infrastruktury¹⁴.

Pomimo pozytywnych aspektów stosowania asymetrycznych MTR wyraźnie podkreślono we wspólnym stanowisku, iż w każdym przypadku krajowe organy regulacyjne powinny uwzględnić przejściowy charakter asymetrii, gdyż w dłuższej perspektywie taka regulacja prowadzi do zakłóceń konkurencji na rynku telekomunikacyjnym¹⁵.

¹² ERG's Common Position..., s. 81.

¹³ Ibidem, s. 82-83.

¹⁴ Wyższy poziom MTR pozwala nowym podmiotom m.in. finansować rozbudowę kosztownej infrastruktury telekomunikacyjnej.

¹⁵ Przynajmniej tu np. wzrost cen detalicznych połączeń typu off-net, niższą motywację dla takiego operatora do wprowadzania innowacji i nowych rozwiązań obniżających koszty i zwiększających efektywność biznesową.

II. Zalecenie Komisji Europejskiej w sprawie uregulowań dotyczących stawek za zakańczanie połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych

1. Przyczyny wydania zalecenia

Regulacja rynków zakańczania połączeń jest od kilku lat jednym z głównych obszarów zainteresowania tak krajowych organów regulacyjnych, jak i samej Komisji Europejskiej. Przedstawione wyżej wnioski jakie płynęły ze wspólnego stanowiska ERG, a także doświadczenia samej Komisji Europejskiej zdobyte w ramach procedury konsolidacji projektów decyzji poszczególnych państw członkowskich, przewidzianej w art. 7 dyrektywy ramowej¹⁶ stanowiły podstawę do wydania Zalecenia w sprawie uregulowań dotyczących stawek za zakańczanie połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych.

Tym co przede wszystkim wzbudziło zaniepokojenie KE i co stanowiło jedną z przyczyn wydania Zalecenia MTR były istotne różnice w podejściu poszczególnych krajowych organów regulacyjnych do regulacji rynków zakańczania połączeń, w szczególności w zakresie stosowanych obowiązków kontroli cen, a co za tym idzie sposobu ustalania MTR i ich wysokości. Co prawda w większości państw wprowadzone były już pewne mechanizmy kontroli rozliczeń z tytułu zakańczania połączeń, to jednak różnorodność podejść do tego zagadnienia była bardzo duża, i nie można jej było uzasadnić specyficznymi warunkami krajowymi¹⁷. Przesądziło to w ocenie Komisji o konieczności podjęcia działań na rzecz stworzenia i określenia zasad spójnego i w marę jednolitego podejścia do tej kwestii na poziomie całej UE¹⁸.

Poza wprowadzeniem jednolitego podejścia do kwestii regulacji MTR celem zalecenia jest także zmiana samych zasad ustalania tych stawek. Zwraca się tu uwagę na dwie zasadnicze kwestie, które powinny być podstawowymi wyznacznikami dla krajowych organów regulacyjnych:

- 1) Stawki za zakańczanie połączeń powinny opierać się na efektywnych kosztach. Według Komisji brak oparcia MTR na kosztach efektywnego operatora prowadzi do znaczących transferów między rynkami łączności stacjonarnej i ruchomej a konsumentami. Wysokie stawki za zakańczanie połączeń generalnie prowadzą bowiem do wysokich cen detalicznych za rozpoczynanie połączeń i w konsekwencji niższych wskaźników wykorzystania usług telekomunikacyjnych, a zatem w efekcie oznaczają mniejszy dobrobyt konsumentów. Równocześnie Komisja zwraca uwagę, iż w szeregu państw członkowskich bezwzględny poziom stawek za zakańczanie połączeń w sieciach ruchomych jest nadal wysoki w porównaniu do poziomów w innych państwach spoza UE, a także w porównaniu do ogólnych stawek za zakańczanie połączeń stacjonarnych, co nadal oznacza wysokie, choć coraz niższe, ceny dla użytkowników końcowych¹⁹.
- 2) Stawki pomiędzy poszczególnymi operatorami powinny co do zasady być ustalane na symetrycznym poziomie²⁰. Stawki asymetryczne w dłuższej perspektywie prowadzą do wysokich

¹⁶ Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 07.03.2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (Dz.U. L 108 z 24.04.2002, str. 33).

¹⁷ Zalecenie Komisji, pkt 2 Preambuły.

¹⁸ Nie oznacza to oczywiście, że we wszystkich państwach mają obowiązywać dokładnie takie same regulacje i taki sam poziom MTR. Jednak w praktyce, jak pokazują szczególnie ostatnie doświadczenia, Komisja w sposób ścisły i w znacznym stopniu rygorystyczny egzekwuje implementację Zalecenia MTR.

¹⁹ Ibidem, pkt 3 Preambuły.

²⁰ Ibidem, pkt 2 Preambuły.

cen połączeń międzysieciowych oraz sprzyjają nieefektywności kosztowej podmiotów korzystających z uprzywilejowanych stawek.

2. Zalecane podejście do regulacji MTR

Przedstawione spostrzeżenia Komisji, będące wynikiem doświadczeń zebranych w procesie regulowania rynków zakańczania połączeń posłużyły do stworzenia wytycznych, jakimi powinny kierować się krajowe organy regulacyjne, podczas wyboru metod obliczania MTR²¹:

- 1) Model kosztów powinien opierać się na wydajnych technologiach dostępnych w ramach czasowych, których dotyczy ten model, w zakresie w jakim mogą one zostać określone.
- 2) Koszty usług zakańczania połączeń powinny być obliczane w oparciu o zorientowane przyszłościowo długookresowe koszty przyrostowe (LRIC – *Long Run Incremental Cost*). W modelu LRIC wszystkie koszty są traktowane jako zmienne, a ponieważ zakłada się, że w długim okresie wszystkie aktywa podlegają wymianie, ustalanie opłat w oparciu o LRIC umożliwia efektywny zwrot kosztów. Modele LRIC obejmują tylko te koszty, które są spowodowane zapewnieniem określonego przyrostu. Podejście oparte na koszcie przyrostowym, przypisuje tylko efektywnie poniesione koszty, które nie byłyby ponoszone, jeżeli usługa stanowiąca składnik przyrostu nie byłaby już świadczona (tzn. koszty możliwe do uniknięcia).
- 3) Koszty możliwe do uniknięcia stanowią różnicę między określonymi całkowitymi długookresowymi kosztami operatora świadczącego pełen zakres jego usług, a określonymi całkowitymi długookresowymi kosztami tego operatora świadczącego pełen zakres jego usług, z wyjątkiem hurtowej usługi zakańczania połączeń świadczonej stronom trzecim (tzn. autonomicznymi kosztami operatora nie oferującego usług zakańczania połączeń stronom trzecim).
- 4) W celu zapewnienia odpowiedniej alokacji kosztów, należy wprowadzić rozróżnienie między kosztami związanymi z natężeniem przepływu połączeń, tzn. wszystkimi stałymi i zmiennymi kosztami wzrastającymi wraz z natężeniem przepływu połączeń, a kosztami, które nie są związane z tym natężeniem, tzn. wszystkimi kosztami niewzrastającymi wraz z coraz większym natężeniem połączeń. W celu określenia możliwych do uniknięcia kosztów istotnych dla hurtowego zakańczania połączeń, nie należy uwzględniać kosztów niezwiązanych z natężeniem.
- 5) Konieczne jest przypisanie kosztów związanych z natężeniem najpierw do innych usług (np. rozpoczynania połączeń, SMS, MMS, usług szerokopasmowych, łącz dzierżawionych itp.), tak by w ostatniej kolejności uwzględnić hurtową usługę zakańczania połączeń. Koszty przypisane hurtowej usłudze zakańczania połączeń powinny być zatem równe tylko dodatkowym kosztom poniesionym w celu świadczenia tej usługi.
- 6) System księgowania kosztów oparty na podejściu LRIC w odniesieniu do hurtowych usług zakańczania połączeń na rynkach łączności stacjonarnej i ruchomej powinien umożliwić zwrot tylko tych kosztów, których by uniknięto, jeżeli hurtowa usługa zakańczania połączeń nie byłaby już świadczona stronom trzecim.

Przedstawione najważniejsze wytyczne w zakresie obliczania MTR powinny w ocenie Komisji, po ich zastosowaniu przez krajowe organy regulacyjne, doprowadzić do osiągnięcia wspomnianych

²¹ Ibidem, pkt 12-14 Preambuły.

wcześniej celów²². Zdając sobie jednocześnie sprawę, iż zaprezentowane nowe podejście wymaga pewnego okresu przejściowego zarówno po stronie krajowych organów regulacyjnych²³, jak i samych operatorów²⁴ Komisja wskazała 31 grudnia 2012 roku, jako docelową datę wprowadzenia nowych zasad ustalania MTR przez krajowe organy regulacyjne. Jednocześnie biorąc pod uwagę, iż nie wszystkie kraje członkowskie mogą być w stanie dotrzymać tego terminu²⁵, przewidziano możliwość stosowania alternatywnego podejścia w zakresie ustalania wysokości MTR do dnia 1 lipca 2014 r., o ile prowadzi ono do wyników zgodnych z Zaleceniem MTR i analogicznych do wyników uzyskiwanych na rynku konkurencyjnym.

Należy w tym miejscu zauważyć, iż wskazane przez Komisję Europejską wyjątki uprawniające krajowy organ regulacyjny do późniejszego wprowadzenia nowych zasad ustalania MTR są bardzo mało precyzyjne, w szczególności ocena czy alternatywne podejście daje wyniki zgodne z Zaleceniem MTR. Wydaje się tu, iż celem KE jest przede wszystkim osiągnięcie spójności poziomu MTR pomiędzy państwami, dopuszcza ona natomiast przynajmniej przejściowo odstępstwa od rekomendowanego sposobu wyliczania MTR. Kwestie te zostaną poruszone również w dalszej części, gdzie przedstawione zostaną przypadki wybranych państw Unii Europejskiej, obrazujące z jednej strony sposób implementacji Zalecenia MTR, z drugiej podejście samej KE do jego stosowania przez krajowe organy regulacyjne.

III. Doświadczenia wybranych państw UE we wdrażaniu nowej regulacji MTR

Poniżej omówione zostały propozycje regulacji stawek za zakańczanie połączeń w sieciach telefonii ruchomej trzech państw (Holandia, Hiszpania i Portugalia), jakie w ciągu ostatniego roku zostały zgłoszone Komisji Europejskiej, zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 7 dyrektywy ramowej. Wspólnym elementem dwóch pierwszych notyfikacji jest to, że Komisja Europejska zgłosiła poważane zastrzeżenia, wstrzymując (przynajmniej czasowo) wprowadzenie regulacji w kształcie zaproponowanym przez regulatorów. Natomiast w przypadku Portugalii KE nie zgłosiła zastrzeżeń do proponowanej regulacji MTR, uznając ją za w pełni zgodną z podejściem rekomendowanym w Zaleceniu MTR.

1. Holandia

Podejście zaproponowane przez regulatora holenderskiego (OPTA – *Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit*) w styczniu 2012 r. jest o tyle interesujące, że w znacznej mierze było wynikiem wyroku sądu krajowego, który uchylił częściowo wcześniejszą decyzję OPTA z 2010 r. W decyzji z lipca 2010 r. regulator holenderski nałożył na wszystkich operatorów sieci ruchomych w Holandii obowiązki: dostępu, przejrzystości oraz kontroli cen. W ramach obowiązku kontroli cen OPTA wprowadziła symetryczne stawki za zakańczanie połączeń wyliczone na podstawie modelu kosztowego *bottom-up pure LRIC*, a więc zgodnego z metodologią określoną przez Komisję w Zaleceniu MTR. Decyzja OPTA z lipca 2010 r. została następnie zaskarżona przez operatorów holenderskich do sądu krajowego. W efekcie 31 sierpnia 2011 r. pierwotna decyzja OPTA została częściowo uchylona. Sąd

²² Obniżka stawek i zrównanie ich poziomu, poprzez oparcie na kosztach efektywnego operatora.

²³ M.in. przygotowanie oraz wdrożenie nowego modelu kalkulacji MTR.

²⁴ M.in. przygotowanie zmian organizacyjnych, renegocjacja dotychczasowych umów międzyoperatorskich.

²⁵ Komisja wskazuje tu np. na ograniczone środki, jakimi dysponują krajowe organy regulacyjne.

holenderski uznał, że OPTA powinna zbadać, czy mniej uciążliwe (również z punktu widzenia podmiotów poddanych regulacji) narzędzie określania MTR (a więc inne niż model *bottom-up* wykorzystujący metodologię *pure LRIC*) byłoby właściwe. Co więcej stwierdził on również, że holenderskie prawo krajowe nie zobowiązuje OPTA do przyjęcia środka, który maksymalizuje korzyści dla konsumentów, bez uwzględnienia konsekwencji dla regulowanych podmiotów.

Notyfikowana w styczniu 2012 r. decyzja OPTA na rynku zakańczania połączeń uwzględniała już wyrok sądu i przewidywała wprowadzenie MTR wyliczonych przy zastosowaniu metodologii plus LRIC, a więc odmiennej od tej rekomendowanej przez Komisję Europejską i dającej co do zasady wyższy poziom MTR. Metodologia ta uwzględnia w procesie kalkulacji MTR dodatkowe koszty w stosunku do metodologii *pure LRIC*.

W dniu 13 lutego 2012 r., po rozpatrzeniu zgłoszenia OPTA zgodnie z procedurą przewidzianą w art 7 i 7a dyrektywy ramowej, Komisja Europejska wydała decyzję rozpoczynającą tzw. II fazę postępowania konsolidacyjnego²⁶. Abstrahując od kwestii ogólnych jakie Komisja zawsze analizuje w tego typu decyzjach²⁷, jej wątpliwości dotyczyły przede wszystkim braku uzasadnienia, iż zaproponowany przez OPTA obowiązek kosztowy jest adekwatny do stwierdzonych problemów i najlepiej będzie im przeciwdziałał. Ponadto w ocenie KE zgłoszony projekt decyzji regulatora holenderskiego może stwarzać bariery dla rozwoju jednolitego rynku wewnętrznego.

Uzasadniając pierwszą uwagę stwierdzono, iż OPTA nie przedstawiła dowodów ekonomicznych wskazujących, że proponowana metodologia plus LRIC pozwala na osiągnięcie celów regulacyjnych, takich jak promocja zrównoważonej konkurencji i maksymalizacja korzyści konsumentów, ponieważ może ona prowadzić do zakłócenia konkurencji między operatorami telefonii stacjonarnej i ruchomej i/lub między operatorami telefonii ruchomej z asymetrycznym udziałem w rynku i wielkością ruchu²⁸. Komisja odnotowała również, iż proponowana obecnie przez regulatora holenderskiego wysokość MTR jest dwukrotnie wyższa od tej, którą wprowadzała decyzja OPTA z 2010 r. (wyliczona przy zastosowaniu metodologii *pure LRIC*).

W kwestii tworzenia barier dla jednolitego rynku Komisja zwróciła uwagę, iż stawki za zakańczanie połączeń powyżej poziomu efektywności *pure LRIC* będą pozwalały operatorom zakańczającym połączenia w danym państwie członkowskim uzyskiwać nieuzasadnione korzyści kosztem operatorów rozpoczynających połączenia, a także kosztem samych konsumentów w innych państwach członkowskich. Był to jeden z głównych powodów, dla którego Komisja wydała Zalecenie MTR, w celu zapewnienia zharmonizowanego stosowania wspólnotowych ram regulacyjnych.

W związku z zastrzeżeniami zgłoszonymi przez Komisję Europejską, zgodnie z postanowieniami art. 7 i 7a dyrektywy ramowej, BEREC²⁹ wydał opinię³⁰, w której generalnie podzielił poważne wątpliwości Komisji. Wskazano przede wszystkim, iż uwagi KE są uzasadnione, ponieważ regulator holenderski nie przedstawił ekonomicznego uzasadnienia dla wyliczenia MTR przy zastosowaniu

²⁶ Decyzja KE z 13.02.2012 r., C(2012) 1038.

²⁷ Chodzi tu o stwierdzenie, że notyfikowane rozstrzygnięcie może mieć wpływ pośredni lub bezpośredni oraz faktyczny lub potencjalny na przedsiębiorców oraz na konsumentów w innych państwach członkowskich.

²⁸ OPTA odstąpiła od postanowień zalecenia KE, uzasadniając to prawnie wiążącym wyrokiem sądu holenderskiego.

²⁹ Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektrycznej.

³⁰ Opinia BEREC z 23.03.2013, BoR(12)23.

metodologii plus LRIC, zamiast metodologii pure LRIC. Ponadto podkreślono, iż co do zasady model *pure LRIC* lepiej przyczynia się do realizacji celów określonych w art 8 dyrektywy ramowej³¹.

W odniesieniu do drugiej z wątpliwości KE, BEREC zaznaczył, że wyższe ceny za zakańczanie połączeń w Holandii powodują wzrost cen detalicznych w tych państwach członkowskich, w których połączenia są inicjowane. Ogólnie wyższe koszty hurtowe przełożą się zatem na wzrost cen detalicznych na konkurencyjnych rynkach detalicznych w innych państwach członkowskich. Prowadzi to tym samym do powstania barier w rozwoju jednolitego rynku unijnego i jest również sprzeczne z celami dyrektywy ramowej.

Pomimo poważnych wątpliwości Komisji Europejskiej, oraz negatywnej opinii BEREC, a także wydanego w ramach procedury przewidzianej w art. 7a dyrektywy ramowej zalecenia³², OPTA ostatecznie w dniu 2 lipca 2012 r. przyjęła regulację MTR w kształcie notyfikowanym Komisji Europejskiej w styczniu 2012 r.

2. Hiszpania

W dniu 3 lutego 2012 r. regulator hiszpański (CMT – *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*) notyfikował KE propozycję regulacji rynku zakańczania połączeń głosowych w poszczególnych sieciach telefonii ruchomej działających na terenie Hiszpanii³³. Regulacja CMT zakładała wprowadzenie MTR wyliczonych przy zastosowaniu modelu *pure LRIC*. Jednocześnie CMT przewidziało zastosowanie różnych „okresów przejściowych” (*glide path*) poprzedzających wprowadzenie docelowej stawki za zakańczanie połączeń, obliczonej przy zastosowaniu modelu *bottom-up* i metodologii *pure LRIC*. W rezultacie, MTR wyliczony zgodnie z podejściem rekomendowanym w Zaleceniu MTR miał zostać wprowadzony 1 stycznia 2014 r. Z kolei symetria stawek poszczególnych operatorów telefonii ruchomej na rynku hiszpańskim miała zostać osiągnięta do dnia 16 października 2013 r., a więc nieco ponad dziesięć miesięcy po terminie określonym w zaleceniu.

W dniu 5 marca 2012 r., po rozpatrzeniu zgłoszenia CMT zgodnie z procedurą przewidzianą w art 7 i 7a dyrektywy ramowej, Komisja Europejska wydała decyzję rozpoczynającą tzw. II fazę postępowania konsolidacyjnego³⁴. Podobnie jak w przypadku notyfikacji holenderskiej jej wątpliwości dotyczyły przede wszystkim braku uzasadnienia, iż zaproponowany przez CMT obowiązek kosztowy jest adekwatny do stwierdzonych problemów i najlepiej będzie im przeciwdziałał. Ponadto w ocenie KE zgłoszony projekt decyzji regulatora hiszpańskiego mógł stwarzać bariery dla rozwoju jednolitego rynku wewnętrznego.

W opinii Komisji proponowane przez CMT środki regulacyjne nie odpowiadały potrzebom odpowiedniej kontroli cen, nie zapewniały także maksymalnych korzyści konsumentom. Ponadto zastrzeżenia Komisji budziło przekroczenie terminu wprowadzenia symetrycznych i efektywnych kosztowo stawek za zakańczanie połączeń, wynikającego z Zalecenia MTR, co w rezultacie mogło doprowadzić

³¹ Celami tymi są: wspieranie konkurencji w dziedzinie udostępniania sieci, usług łączności elektronicznej oraz urządzeń towarzyszących i usług; wspieranie rozwoju rynku wewnętrznego oraz promowanie interesów obywateli Unii Europejskiej.

³² Zalecenie KE z 13.06.2012 r., C(2012) 3770. Zgodnie z art. 7a dyrektywy ramowej Komisja może wydać zalecenie zobowiązujące krajowy organ regulacyjny do zmiany lub wycofania projektowanego środka, lub podjąć decyzję o wycofaniu poważnych wątpliwości, w sytuacji gdy BEREC nie podziela poważnych wątpliwości Komisji lub nie wyda opinii, lub jeśli krajowy organ regulacyjny zmieni lub utrzyma projektowany środek. Zalecenie takie nie ma jednak wiążącego charakteru i krajowy organ regulacyjny może wydać projektowany środek, przedstawiając w takiej sytuacji umotywowane uzasadnienie.

³³ W ramach obecnego przeglądu rynku nie mieli zostać objęci regulacją jedynie dwaj operatorzy (CLM i COTA), którym niedawno zostały przyznane częstotliwości, i którzy (zgodnie z deklaracją CMT) nie powinni rozpocząć działalności w horyzoncie czasowym objętym tym przeglądem rynku.

³⁴ Decyzja KE z 05.03.2012 r., C(2012)1541.

do powstania barier rynkowych³⁵. Z kolei proponowany okres przejściowy stwarzał ryzyko zakłócenia konkurencji między rynkami telefonii stacjonarnej i ruchomej i/lub pomiędzy operatorami z asymetrycznym udziałem w rynku i wielkością ruchu. W rezultacie doprowadzić to mogło do nadmiernego przedłużania stosowania taryf detalicznych opartych o zawyżone koszty hurtowe.

W odpowiedzi na poważne wątpliwości zgłoszone przez Komisję Europejską regulator hiszpański zdecydował się ostatecznie wycofać swoją pierwotną propozycję w dniu 30 marca 2012 r. i ponownie notyfikować zmodyfikowany środek regulacyjny w zakresie MTR. W stosunku do pierwszej propozycji skróceniu uległ zarówno termin wprowadzenia symetrii stawek, jak i implementacji MTR wyliczonych w oparciu o model *bottom-up* i metodologię *pure* LRIC, który w obydwu przypadkach został ustalony na dzień 1 lipca 2013 r.

Po rozpatrzeniu drugiej notyfikacji CMT, Komisja Europejska 30 kwietnia 2012 r. wydała decyzję, w której ostatecznie zaakceptowała zmodyfikowaną propozycję regulatora hiszpańskiego, zgłaszając jedynie uwagi w tym zakresie³⁶. Przede wszystkim KE przypominała, iż nowy okres przejściowy, choć ograniczony do sześciu miesięcy nadal nie jest w pełni zgodny z podejściem zaprezentowanym w Zaleceniu MTR, które zakłada wprowadzenie stawek za zakańczanie połączeń na symetrycznym i efektywnym kosztowo poziomie najpóźniej do końca 2012 r. Jednocześnie w ocenie Komisji, krótki okres przejściowy poprzedzający wprowadzenie docelowych MTR stanowi odpowiedni kompromis pomiędzy potrzebą maksymalizacji korzyści użytkowników końcowych a koniecznością ograniczania niekorzystnego wpływu wprowadzanych zmian na sektor telekomunikacyjny w Hiszpanii.

Regulacja MTR w proponowanym kształcie została ostatecznie przyjęta przez CMT 10 maja 2012 r.

3. Portugalia

Notyfikowana w dniu 26 marca 2012 r. przez regulatora portugalskiego (ANACOM – *Autoridade Nacional de Comunicações*) propozycja regulacji MTR zakładała wprowadzenie od początku 2013 r. symetrycznych MTR kalkulowanych w oparciu o model *bottom-up* i metodologię *pure* LRIC. Środek regulacyjny przedstawiony przez ANACOM w pełni implementował rekomendacje wyrażone w Zaleceniu MTR:

- 1) Wyłącznie koszty związane z natężeniem ruchu, które nie mogły zostać przypisane do innych usług zostały włączone do modelu kosztowego.
- 2) Model kosztowy oparty jest na kosztach hipotetycznego efektywnego operatora, który:
 - a) zapewnia pokrycie całego kraju;
 - b) posiada udział w rynku na poziomie 20%;
 - c) wykorzystuje technologię NGN IP w sieci rdzeniowej oraz kombinację technologii drugiej i trzeciej generacji w sieci dostępowej.
- 3) Koszty licencji oraz częstotliwości nie zostały włączone do modelu kosztowego, jako nie związane z natężeniem ruchu.

W dniu 26 kwietnia 2012 r. KE wydała decyzję³⁷, w której nie zgłosiła uwag do propozycji regulatora portugalskiego, która została ostatecznie przyjęta przez ANACOM 30 kwietnia 2012 r.

³⁵ W opinii Komisji CMT nie przedstawiło przekonujących dowodów, iż ogólna sytuacja gospodarcza oraz panujący obecnie kryzys gospodarczy, a co za tym idzie sytuacja ekonomiczna operatorów telefonii ruchomej w Hiszpanii uzasadniają przesunięcie poza styczeń 2013 r. terminu wprowadzenia symetrycznych MTR opartych o efektywne koszty.

³⁶ Decyzja KE z 30.06.2012 r., C(2012)3056.

³⁷ Decyzja KE z 26.04.2012 r., C(2012) 2994.

IV. Podsumowanie

Regulacja rynków zakańczania połączeń w sieciach ruchomych, w szczególności w zakresie ustalania MTR jest w tej chwili jednym z najważniejszych wyzwań przed jakimi stoją organy regulacyjne Unii Europejskiej, obok regulacji rynków dostępu do infrastruktury sieciowej w stałej lokalizacji oraz hurtowego dostępu szerokopasmowego. Wyraźnie widać to także, jeśli spojrzymy na wagę jaką do niej przywiązuje sama Komisja Europejska, wydając zalecenie określające precyzyjnie docelowe podejście oraz metodologię kalkulacji stawek za zakańczanie połączeń. Również liczba spraw, jakie w ostatnim czasie toczyły się lub toczą w zakresie tej regulacji, wskazują na determinację instytucji unijnych w określaniu spójnych zasad funkcjonowania tego rynku w całej Unii Europejskiej.

Choć Komisja Europejska w przedstawionych wyżej przypadkach wskazywała, iż krajowe organy regulacyjne mają pewien margines swobody w proponowaniu alternatywnego podejścia do regulacji stawek za zakańczanie połączeń, to jednocześnie podkreśliła, że jakiegokolwiek odstępstwa w tym zakresie muszą być odpowiednio uzasadnione, jako w pełni zgodne z celami i zasadami określonymi w unijnych ramach regulacyjnych. Wydaje się mało prawdopodobne, patrząc na dotychczasowe doświadczenia, oraz podejście Komisji do przedstawianych przez krajowe organy regulacyjne argumentów, aby zgoda KE na podejście alternatywne była realna, choć oczywiście nie można też tego definitywnie przesądzać. Warto jednocześnie podkreślić, że znaczna liczba państwa członkowskich nie podjęła jak dotąd konkretnych działań zmierzających do implementacji na rynkach krajowych MTR wyliczonych w oparciu o model *bottom-up* i metodologię *pure* LRIC, a niektóre nawet sygnalizują, że w najbliższym czasie nie planują wprowadzenia narzędzia regulacyjnego w zakresie MTR zgodnego z Zaleceniem MTR.

Tym samym, choć regulacja stawek za zakańczanie połączeń na poziomie całej UE będzie bez wątplenia podlegała dalszej unifikacji, to jest obecnie mało prawdopodobne, iż nastąpi to w terminie jaki został wskazany w Zaleceniu MTR, a więc do końca 2012 r. Kwestią otwartą pozostaje także podejście, jakie Komisja Europejska zamierza stosować wobec tych krajowych organów regulacyjnych, które nie podejmą w najbliższym czasie skutecznych działań mających na celu wypełnienie rekomendacji płynących z wydanego przez nią zalecenia.