

Warszawa, 1 października 2021 r.
KL/370/262/AM/2021

Pan
Jacek Oko
Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej

Szanowny Panie Prezesie,

w nawiązaniu do zaproszenia do wzięcia udziału w wypracowywaniu propozycji dotyczącej sposobu realizacji obowiązku nałożonego na Pana Prezesa na podstawie art. 61 ust. 7 Europejskiego kodeksu łączności elektronicznej (pismo z dnia 23 sierpnia br., sygn.DR.WMM.6001.17.2021.26), Konfederacja Lewiatan, w załączeniu, przesyła stanowisko w sprawie.

Konfederacja Lewiatan zgadza się co do tego, że kwestia ustalenia lokalizacji zakończenia sieci telekomunikacyjnej jest wyzwaniem i wpłynie bezpośrednio na sytuację producentów i sprzedawców telekomunikacyjnych urządzeń końcowych.

Mam nadzieję, że uwagi przedstawione przez Konfederację Lewiatan okażą się pomocne w toku dalszych prac w omawianym temacie.

Z poważaniem



Maciej Witucki
Prezydent Konfederacji Lewiatan

Załącznik:

Propozycja Konfederacji Lewiatan dotycząca sposobu realizacji obowiązku nałożonego na Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej na podstawie art. 61 ust. 7 dyrektywy (UE) 2018/1972 ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej.

Propozycja Konfederacji Lewiatan dotycząca sposobu realizacji obowiązku nałożonego na Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej na podstawie art. 61 ust. 7 dyrektywy (UE) 2018/1972 ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej

I. Uwagi ogólne

W odpowiedzi na prośbę Prezesa UKE dotyczącą przekazania stanowiska oraz informacji mających znaczenie dla realizacji obowiązku związanego z określeniem zakończenia sieci w różnych topologiach sieci Konfederacja Lewiatan przekazuje swoje stanowisko w sprawie.

Prezes UKE zgodnie z art. 61 ust. 7 dyrektywy kodeks łączności elektronicznej ma obowiązek określenia gdzie jest faktyczny punkt zakończenia sieci telekomunikacyjnej.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że zgodnie z art. 61 ust. 7 EKŁE:

*ust. 7. „Do dnia 21 czerwca 2020 r., aby przyczynić się do spójnego określania przez krajowe organy regulacyjne lokalizacji punktów zakończenia sieci, BEREC, po odbyciu konsultacji z zainteresowanymi stronami oraz w ścisłej współpracy z Komisją, przyjmie wytyczne w sprawie wspólnych podejść do określania punktu zakończenia sieci **w różnych topologiach sieci**. Krajowe organy regulacyjne w jak największym stopniu uwzględniają te wytyczne przy określaniu lokalizacji punktów zakończenia sieci”. (wyróżnienie własne).*

Z treści omawianego przepisu jednoznacznie wynika, że krajowy organ regulacyjny – Prezes UKE, w przypadku określenia lokalizacji punktu zakończenia sieci uwzględnia różne topologie sieci. Literalna wykładnia omawianego przepisu zakłada, że EKŁE nie uznaje za właściwe by zasadnym było przyjęcie **jednego** rozwiązania dla każdej topologii sieci. Powyższe wynika z zastosowania zwrotów „wspólnych podejść” oraz „różnych topologiach sieci”.

W konsekwencji, zdaniem KL, Prezes UKE posiada kompetencje do określenia możliwych lokalizacji punktów zakończenia sieci, bez ograniczania się w tej kwestii wyłącznie do jednego możliwego rozwiązania.

KL zwraca uwagę, że art. 2 pkt 9 EKŁE definiując „punkt zakończenia sieci” wskazuje, że jest to fizyczne miejsce, w którym użytkownik końcowy otrzymuje dostęp do publicznej sieci łączności elektronicznej i które w przypadku sieci stosujących przełączanie lub przekierowywanie identyfikuje się za pomocą konkretnego adresu sieciowego i może być łączone z numerem lub nazwiskiem użytkownika końcowego. Podkreślenia wymaga, że w świetle EKŁE, punkt zakończenia sieci nie może znajdować się w miejscu uniemożliwiającym jednoznaczną identyfikację użytkownika końcowego, będącego beneficjentem usług łączności elektronicznej. Powyższe ma szczególne znaczenie, w sytuacji, gdy tzw. ostatnia mila jest wybudowana w oparciu o współdzielone przez wielu użytkowników medium. Zatem, o miejscu zakończenia sieci, według EKŁE, decyduje kwestia dostępu do sieci, a w przypadku różnych technologii i topologii sieci nie można zakładać istnienia wyłącznie jednego, wspólnego miejsca, w którym użytkownik otrzymuje dostęp do usług danego dostawcy/operatora.

Ponadto, analiza dokumentów konsultacyjnych dotyczących przyjętych 10 marca 2020 r. wytycznych Organu Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (dalej „BEREC”) dotyczących wspólnych podejść do identyfikacji zakończenia sieci w różnych topologiach sieci (dalej „Wytyczne”), wskazuje, że byłyby one niepotrzebne, gdyby zdefiniowanie lokalizacji punktu zakończenia sieci miało nastąpić w jednym, określonym miejscu bez względu na okoliczności. BEREC jednoznacznie wskazał, że wybór technologii świadczenia usług łączności elektronicznej przez operatora telekomunikacyjnego należy wyłącznie do decyzji operatora i wszelkie obiektywnie istniejące wymagania technologiczne wpływające na uznanie, że punkt zakończenia sieci przynależy do domeny operatora wynikają właśnie z tej biznesowej decyzji. Powyższe sugeruje jednoznacznie, że wolność wyboru technologii świadczenia usług łączności elektronicznej ma duży wpływ na to, w jakim miejscu użytkownik końcowy otrzymuje dostęp do publicznej sieci łączności elektronicznej.

W opinii KL, wytyczne BEREC nie wyznaczają w sposób bezwzględny definicji lokalizacji zakończenia sieci. Tym bardziej nie definiują jednego podejścia dla wszystkich możliwych technologii sieci publicznych. Wskazują jedynie możliwe kierunki działań regulacyjnych w tej kwestii, podkreślając konieczność uwzględnienia istnienia obiektywnych technologicznych wymogów (konieczności), uzasadniających by wybór sprzętu końcowego przez użytkownika końcowego nie był nieograniczony.

KL pragnie zauważyć, że w obecnym stanie prawnym brak jest przepisów dla wydania wiążących rozstrzygnięć w tym zakresie. W związku z tym zasadnym po stronie Prezesa UKE wydaje się wskazanie w jaki sposób planuje przeprowadzić proces identyfikacji lokalizacji zakończenia sieci ze skutkiem dla całego rynku telekomunikacyjnego, zapewniając transparentność procedury i zgodność z przepisami EKŁE. Transparentność działań regulacyjnych w kwestii punktu zakończenia sieci sprzyjać będzie zapewnieniu stabilności i pewności regulacyjnych rozstrzygnięć nie tylko na poziomie polskim, ale również europejskim.

KL wskazuje, że wprowadzenie jakichkolwiek rozstrzygnięć kwestii identyfikacji lokalizacji punktu zakończenia sieci powinno zostać poprzedzone analizą polskiego rynku dostawców i producentów sprzętu telekomunikacyjnego. W szczególności analiza taka powinna dotyczyć poziomu konkurencyjności tego rynku. Należy mieć na względzie, że rynek producentów sprzętu telekomunikacyjnego w zakresie sprzętu operatorskiego notuje wzrost sprzed pandemii, a w zakresie sieci szkieletowych analitycy prognozują¹ w najbliższym czasie nawet dwu cyfrowe wzrosty przychodów producentów sprzętu. Nie ulega wątpliwości, że konkurencyjność na rynku sprzętu telekomunikacyjnego nie istniałaby gdyby nie operatorzy, którzy de facto dzięki dostarczaniu swoich usług kreują popyt na sprzęt telekomunikacyjny każdego rodzaju.

Analizując kwestie wskazane w piśmie Prezesa UKE, KL w pierwszej kolejności podnosi, że podstawą podjęcia prac na określeniu lokalizacji punktu zakończenia sieci jest zbadanie potrzeb i preferencji klientów w zakresie odpowiedzialności za zapewnienie sprzętu abonenckiego umożliwiającego dostęp do usług telekomunikacyjnych. Należy mieć na względzie, że założenie o posiadaniu przez abonenta dużej wiedzy technicznej, będącego świadomym skutków swojego wyboru

¹ <https://www.telko.in/rynek-routerow-i-switchy-operatorskich-zaliczyl-spadek-w-ii-kw-2021-r>

oraz będącego w stanie samodzielnie ponosić odpowiedzialność za działanie sprzętu umożliwiającego skorzystanie z usług telekomunikacyjnych jest bezpodstawne. Doświadczenia operatorów polskich wskazują, że jedynie niewielki promil abonentów dysponuje wiedzą pozwalającą im na poprawny wybór urządzeń i ich użytkowanie. Z tego względu na polskim rynku telekomunikacyjnym dominują przypadki, w których modem jest elementem sieci operatora albo, w których abonent zupełnie nie znając się na urządzeniach ICT, woli, aby to operator nabył mu te urządzenia i serwisował.

W ocenie KL, prace nad określeniem lokalizacji punktu zakończenia sieci powinny opierać się o przejrzyste dane w zakresie ilości reklamacji podnoszących kwestię zapewniania urządzeń typu modemy i routery. Warto również pochylić się nad analizą świadomości i wiedzy klientów w zakresie sprzętu telekomunikacyjnego służącego do korzystania z usług telekomunikacyjnych, zasad jego obsługi, aktualizacji oraz zasad zabezpieczeń. Powyżej wskazane dane, w ocenie KL, będą bazą pozwalającą ocenić zapotrzebowanie użytkowników końcowych na identyfikację lokalizacji punktu zakończenia sieci w sposób uwzględniający ich interesy w zakresie korzystania z usług łączności elektronicznej.

KL zauważa, że istotnym zagadnieniem związanym z identyfikacją lokalizacji punktu zakończenia sieci jest rozstrzygnięcie sporów konsumenckich na linii konsument – operator, w przypadku ewentualnego dopuszczenia do swobodnego i niczym nieograniczonego wyboru przez klienta urządzeń umożliwiających dostęp do sieci operatora. Na tym gruncie Spółka dostrzega wątpliwość czy Prezes UKE nie powinien uznać za zasadne dokonanie zmian procedur związanych z rozstrzygnięciem sporów konsumenckich przez Regulatora. Warto zauważyć, że pojawiające się na tym tle spory konsumenckie (m.in. w zakresie dyskryminacji abonentów z uwagi na korzystanie z własnego sprzętu abonenckiego co zasad obsługi awarii), które zostały przekazane do rozstrzygnięcia krajowemu organowi regulacyjnemu, w niektórych państwach (Niemcy) długo oczekują na rozstrzygnięcie z uwagi na problem określenia granic odpowiedzialności pomiędzy użytkownikiem końcowym a operatorem.

W ocenie KL podejmując się identyfikacji lokalizacji punktu zakończenia sieci, Prezes UKE powinien mieć na względzie fakt, że w różnych technologiach dostarczania usług, zwłaszcza konwergencych, występują różne punkty umożliwiające identyfikację użytkownika końcowego w celu dostarczenia mu usługi. Powyższe ma kluczowe znaczenie dla możliwości świadczenia usług, zapewnienia wysokiej jakości zamówionych usług oraz kwestii procesów utrzymaniowych dla świadczonych usług. Nie bez znaczenia dla tematu określenia lokalizacji punktu zakończenia sieci mogącego mieć wpływ na stosowane urządzenia umożliwiające dostęp do usług w sieci danego operatora są świadczone przez niego usługi dodatkowe, m.in. VOD, streaming, EPG, multiroom.

KL zwraca uwagę Prezesa UKE, aby analizując temat możliwości zdefiniowania lokalizacji punktu zakończenia sieci nie pominął przypadków, w których dostawcy usług świadczą usługi detaliczne w oparciu o umowy hurtowe, będąc niejednokrotnie uzależnionymi od wynikających z tych umów wymagań. W jednym z krajów UE (Grecja), w którym lokalizację punktu zakończenia sieci określono również dla usług hurtowych, odnotowano przypadek, gdy zmiana technologii w sieci operatora hurtowego (na vectoring) wpłynęła negatywnie na interoperacyjność urządzeń użytkowników końcowych operatorów alternatywnych. Operatorzy korzystający z sieci operatora hurtowego nie mieli możliwości świadczenia usług swoim klientom. Operator hurtowy musiał wstrzymać się z wprowadzeniem zmian technologicznych do czasu dostosowania urządzeń klienckich u operatorów korzystających. W sytuacji, gdy operator SMP zmienił technologię świadczenia usług dla operatorów alternatywnych uniemożliwiło im to świadczenie

usług swoim klientom z uwagi na brak zapewnienia interoperacyjności klienckich urządzeń końcowych. W sytuacji, gdy polski rynek telekomunikacyjny opiera się w znacznym zakresie na współpracy hurtowej, w tym w oparciu o usługi przedsiębiorców telekomunikacyjnych korzystających z Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa, kwestia interoperacyjności i kompatybilności urządzeń klienckich ma podstawowe znaczenie dla identyfikacji punktu zakończenia sieci z uwzględnieniem różnych rozwiązań technologicznych.

Przedstawiając swoje stanowisko w sprawie identyfikacji punktu zakończenia sieci na prośbę Prezesa UKE, KL pragnie wskazać, na istnienie obiektywnych technologicznie wymogów uzasadniających określenie punktu zakończenia sieci w taki sposób, aby to dostawca usług był odpowiedzialny za zapewnienie sprzętu telekomunikacyjnego umożliwiającego skorzystanie z jego usług przez użytkowników końcowych. Jak wynika z Wytycznych BEREC, obiektywna technologicznie konieczność skorzystania przez użytkownika końcowego wyłącznie ze sprzętu zapewnianego przez dostawcę usług wynika z modelu technologicznego w jakim operuje dany dostawca usług i jest tym samym w pełni uzasadnione by dostawca usług był jednocześnie wyłącznym dostawcą sprzętu abonenckiego.

W ocenie KL, do obiektywnych technologicznie wymogów uzasadniających taką identyfikację lokalizacji punktu zakończenia sieci by to dostawca usług był odpowiedzialny za zapewnienie sprzętu abonenckiego należy zaliczyć takie kwestie jak:

- urządzenia dostawcy usług stanowią punkty umożliwiające jednoznaczną identyfikację użytkownika końcowego w celu dostarczenia mu usługi, o określonej w umowie jakości, parametrach i w żądanych pakietach;
- konieczność zapewnienia wysokiej jakości obsługi klienta, m.in. w zakresie reklamacji i skarg. Potencjalne zagrożenia związane z wyborem dowolnego sprzętu przez użytkownika końcowego znajdują odzwierciedlenie, w jakości usługi i to dostawca usługi będzie - z punktu widzenia klienta - zawsze „winowajcą” obniżenia, jakości lub braku dostarczenia usług. Nie wolno zapominać o konieczności zapewnienia obsługi połączeń na numery alarmowe. Dla prawidłowej obsługi tego typu połączeń pełna kontrola nad urządzeniami realizującymi tego typu usługi krytyczne dla użytkowników końcowych jest niezbędna;
- bezpieczeństwo sieci i odpowiedzialność za incydenty związane z naruszeniem bezpieczeństwa danych klienta. Przeniesienie tej odpowiedzialności na użytkownika końcowego (jak ma to miejsce w Holandii oraz Niemczech) może narazić klientów na kosztowne procesy odszkodowawcze, z uwagi na możliwość naruszenia ochrony danych nie tylko sieci dostawcy usług, ale również i innych użytkowników usług telekomunikacyjnych. Należy wskazać, że analitycy tematu wskazują na bardzo niski poziom zabezpieczeń routerów zakupionych przez użytkowników końcowych na wolnym rynku². Dodatkowo warto wskazać, że w Niemczech, klienci będąc odpowiedzialni za naruszenie bezpieczeństwa sieci i ochrony danych są zobowiązani do wypłaty odszkodowań i są narażeni na możliwość odłączenia im usług

²https://www.fkie.fraunhofer.de/content/dam/fkie/de/documents/HomeRouter/HomeRouterSecurity_2020_Bericht.pdf

telekomunikacyjnych za zgodą organu regulacyjnego, a w sytuacjach awaryjnych i nadzwyczajnych dostawca usług ma możliwość odłączenia klienta bez zgody regulatora;

- koszty działań utrzymaniowych nie tylko po stronie operatora, ale również klienta. Nie ma obecnie możliwości dokonania analizy kosztów jakie dostawcy usług będą musieli ponieść w związku ze zwiększoną ilością skarg, reklamacji i zgłoszeń awarii w sytuacji, gdy to klient będzie wyłącznie odpowiedzialny za dostarczenie sprzętu w celu skorzystania z usług u danego operatora. Podobnie nie można dzisiaj określić skali zaangażowania finansowego klientów w sytuacji, gdy konieczna będzie naprawa lub wymiana sprzętu abonenckiego w przypadku jego degradacji lub konieczności dokonania aktualizacji do nowych standardów usług.

Określenie lokalizacji punktu zakończenia sieci w sposób umożliwiający abonentom nabywanie sprzętu według swojego uznania spowoduje konieczność zmiany całego modelu współpracy operatorów z abonentami, co będzie kosztownym i niepotrzebnym procesem. Powyższe spowoduje również skomplikowanie procesu reklamacyjnego abonentów, gdyż w przypadku awarii urządzenia lub braku jego kompatybilności z siecią operatora, operator będzie zmuszony odsyłać reklamacje wskazując na konieczność zgłoszenia się do sprzedawcy urządzenia. W efekcie tego obniży się znacząco jakość obsługi abonenta.

Nie można również zakładać, że pełna swoboda w wyborze sprzętu przez abonentów zwiększy bezpieczeństwo w sieciach (z uwagi na różnorodność urządzeń abonentów). Wręcz przeciwnie, różnorodność urządzeń abonentów oznacza dopuszczenie do użytku urządzeń o niskim poziomie zabezpieczeń w dodatku bez możliwości działania ze strony operatora. KL pragnie wyraźnie podkreślić, że konkurencyjność na rynku sprzętu telekomunikacyjnego istnieje w głównej mierze dzięki dostawcom usług telekomunikacyjnych. Operatorzy telekomunikacyjni dzięki tworzeniu nowych usług (wspieranie start-up'ów), w nowych rozwiązaniach technologicznych, inwestowaniu w rozwój sieci i usług dodatkowych kreują również popyt na urządzenia końcowe. Bez innowacji i inwestycji w sieci i usługi nie byłoby takiego zapotrzebowania na sprzęt.

Podsumowując, mając powyższe na uwadze, KL zwraca się z prośbą o uwzględnienie, w przypadku dokonywania przez Prezesa UKE oceny zasadności identyfikacji lokalizacji punktu zakończenia sieci na polskim rynku telekomunikacyjnym wszystkich wskazanych powyżej okoliczności, w szczególności specyfiki rynku, zróżnicowanego pod względem technologicznym i usługowym, jak również dobrostanu użytkowników końcowych w zakresie konieczności zapewnienia im wysokiej jakości usług telekomunikacyjnych, w najwyższych standardach obsługi.

