

TELEKOMUNIKAČNÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Továrenská 7, P.O. BOX 40, 828 55 Bratislava 24

Rozhodnutie o rozklade

Číslo rozhodnutia:07/01/2011

V Bratislave: 13.4.2011

Účastník konania:

Orange Slovensko, a.s., Prievozská 6/A, Bratislava, IČO 35 697 270

Predseda Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky (ďalej len „predseda telekomunikačného úradu“) ako príslušný správny orgán podľa § 5 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) a § 72 ods. 3 zákona č. 610/2003 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o elektronických komunikáciách“) rozhodol o rozklade spoločnosti Orange Slovensko, a.s., Prievozská 6/A, Bratislava, IČO 35 697 270 (ďalej len „účastník konania“) proti rozhodnutiu odboru ekonomickej regulácie, Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky (ďalej len „úrad“) č. 25/14/2011 zo 14. januára 2011 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“), ktorým úrad uložil účastníkovi konania vo veci určenia významného podniku podľa § 17 ods. 1 zákona o elektronických komunikáciách a uloženia povinností podľa § 18 až 22 zákona o elektronických komunikáciách na veľkoobchodnom trhu služby ukončovania volania v jednotlivých verejných telefónnych sieťach v pevnom umiestnení, ktorá spočíva v prenose volania smerovaného ku koncovému užívateľovi verejnej telefónnej služby na pevnom mieste prepojenia z bodu pripojenia medzi dvoma pevnými sieťami alebo medzi mobilnou sieťou a pevnou sieťou do koncového bodu v pevnej verejnej telefónnej sieti určeného špecifickou sieťovou adresou (ďalej len „veľkoobchodný trh č. 2“) , na základe návrhu osobitnej komisie takto:

podľa § 59 ods. 2 v spojitosti s § 61 ods. 3 správneho poriadku sa napadnuté rozhodnutie mení v bode 2) písm. d) výroku napadnutého rozhodnutia a po vykonanej zmene znie takto:

„d) reguláciu cien za ukončenie volania na pevnom mieste pripojenia v optickej a mobilnej telefónnej sieti spoločnosti Orange Slovensko, a.s., podľa § 22 zákona o elektronických komunikáciách. Spoločnosť Orange Slovensko, a.s., je povinná neprekročiť cenu za poskytovanie služby ukončovania volania na pevnom mieste, ktorá bude spoločnosti Orange Slovensko, a.s., určená cenovým rozhodnutím telekomunikačného úradu, pričom sa zohľadní efektívne poskytovanie tejto služby.“

Ostatné časti výroku napadnutého rozhodnutia ostávajú nezmenené.

Odôvodnenie:

Dňa 14. januára 2011 telekomunikačný úrad vydal napadnuté rozhodnutie, ktorým určil účastníka konania za významný podnik podľa § 17 ods. 1 zákona o elektronických komunikáciách a uložil mu povinnosti podľa §§ 18 až 19 a 21 až 22 zákona o elektronických komunikáciách na veľkoobchodnom trhu č. 2. Účastník konania podal proti napadnutému rozhodnutiu v zákonom stanovenej lehote rozklad, ktorý bol úradom zaevidovaný dňa 1. februára 2011 pod č. 62/14/11, v ktorom namieta napadnuté rozhodnutie ako nesúladne s § 47 ods. 3, § 3 ods. 3 a 4 a § 32 ods. 1 a 2 správneho poriadku a navrhuje, aby telekomunikačný úrad napadnuté rozhodnutie zmenil tak, že neuloží účastníkovi konania povinnosť prístupu k určitým sieťovým prvkom podľa § 21 zákona o elektronických komunikáciách a povinnosť regulácie cien prístupu podľa § 22 zákona o elektronických komunikáciách, nakoľko by určenie týchto povinností účastníkovi konania viedlo k poškodeniu práv podnikov a koncových užívateľov, najmä vzhľadom na nedostatočne zistený počet podnikov s významným postavením na veľkoobchodnom trhu č. 2.

Predseda telekomunikačného úradu ako odvolací orgán podľa § 59 ods. 1 správneho poriadku preskúma napadnuté rozhodnutie v celom rozsahu; ak je to nevyhnutné, doterajšie konanie doplní, prípadne zistené vady odstráni. Podľa § 59 ods. 2 správneho poriadku, ak sú pre to dôvody, odvolací orgán rozhodnutie zmení alebo zruší, inak rozklad zamietne a rozhodnutie potvrdí.

Preskúmaním veci v konaní o rozklade bol zistený dôvod na zmenu vo výroku napadnutého rozhodnutia v jeho druhej časti v písmene d). Predseda telekomunikačného úradu považoval za potrebné napadnutú povinnosť regulácie cien za ukončenie volania na pevnom mieste prepojenia v optickej a mobilnej telefónnej sieti účastníka konania spresniť, aby nedochádzalo k jej zmätočnému výkladu.

Predseda telekomunikačného úradu nemôže súhlasiť s tvrdeniami uvedenými v rozklade proti napadnutému rozhodnutiu a uvádza k nim nasledovné.

- 1) Napadnuté rozhodnutie je v súlade s § 47 ods. 3 správneho poriadku, keďže telekomunikačný úrad v napadnutom rozhodnutí vychádzal zo skutočností preukázaných najmä z výsledkov analýzy relevantného trhu, ktorú upravuje v § 16 zákon o elektronických komunikáciách, zaoberal sa aj vyjadreniami účastníka, ktoré uviedol tak počas konzultácií podľa § 10 zákona o elektronických komunikáciách, ako aj počas správneho konania a dôkladne ich preskúmal. Telekomunikačný úrad vychádzal pri rozhodovaní nielen z národnej úpravy určenia významného podniku na veľkoobchodnom trhu č. 2, ale vychádzal aj z relevantných predpisov práva Európskej únie. S väčšinou námietok a vyjadrení účastníka konania sa telekomunikačný úrad vysporiadal už v napadnutom rozhodnutí.
- 2) Predseda telekomunikačného úradu má zato, že napadnuté rozhodnutie je v súlade s § 3 ods. 3 a ods. 4 správneho poriadku. Napadnuté rozhodnutie bolo vydané na základe analýzy veľkoobchodného trhu č. 2 z 15. februára 2010 (ďalej len „analýza veľkoobchodného trhu č. 2“) podľa § 16 zákona o elektronických komunikáciách, ktorou bolo zistené, že na tomto trhu neexistuje efektívna súťaž tak, ako je definovaná v ods. 2 tohto ustanovenia. Telekomunikačný úrad v analýze relevantného trhu č. 2 posudzoval postavenie účastníka konania z pohľadu definície

veľkoobchodného trhu č. 2, ktorá je uvedená aj v predmetnej analýze veľkoobchodného trhu nasledovne: „Služba ukončovania volania v jednotlivých verejných telefónnych sieťach v pevnom umiestnení, ktorou je prenos volania smerovaného ku koncovému užívateľovi verejnej telefónnej služby na pevnom mieste prepojenia z bodu prepojenia medzi dvoma pevnými sieťami alebo medzi mobilnou a pevnou sieťou do koncového bodu pevnej verejnej telefónnej siete určeného špecifickou sieťovou adresou“. Zároveň však telekomunikačný úrad preskúmal aj vzájomnú zastupiteľnosť hlasových volaní, ktoré spĺňajú vlastnosti verejnej telefónnej služby v pevnom mieste, prostredníctvom rôznych typov sietí na maloobchodnej úrovni, aby mohol vyhodnotiť kritériá týkajúce sa príslušného analyzovaného relevantného trhu, napríklad existenciu technologicky podmienených výhod, ktoré účastník konania môže získať vzhľadom na špecifické technické riešenie svojej verejnej telefónnej siete. Úrad zároveň v analýze zohľadnil požiadavku prístupu zameraného do budúcnosti (forward looking approach), teda vychádzal zo súčasných a očakávaných trendov vývoja trhu v strednodobom časovom horizonte.

Vydaniu napadnutého rozhodnutia predchádzali aj konzultácie podľa § 10 zákona o elektronických komunikáciách, pričom analýza veľkoobchodného trhu č. 2, ako aj vyjadrenia účastníkov konania a telekomunikačného úradu boli oznámené Európskej komisii, ktorá vo svojom rozhodnutí vo veciach SK/2010/1111 a SK/2010/1112 (veľkoobchodné ceny za ukončenie volania v jednotlivých verejných telefónnych sieťach poskytované na pevnom mieste) nenamietala úmysel úradu určiť 10 telekomunikačných podnikov, vrátane účastníka konania za významné podniky na veľkoobchodnom trhu č. 2, ani úmysel uložiť týmto podnikom povinnosti tak, ako boli účastníkovi konania uložené v napadnutom rozhodnutí.

Predseda telekomunikačného úradu by rád zdôraznil, že účastník konania sa mohol vyjadriť k podkladom rozhodnutia, ktorým je najmä analýza veľkoobchodného trhu č. 2, a namietat' ich už počas konzultácií, konajúcich sa podľa § 10 zákona o elektronických komunikáciách, a toto svoje právo aj využil a jeho námietky boli zverejnené aj na stránke Európskej komisie pre spoluprácu s partnermi z európskych inštitúcií¹. Podľa § 10 ods. 4 zákona o elektronických komunikáciách má telekomunikačný úrad povinnosť v čo najväčšej možnej miere zohľadniť stanovisko Európskej komisie a národných regulačných orgánov (v prípade analýzy veľkoobchodného trhu č. 2 sa k vykonanej analýze vyjadroval aj Protimonopolný úrad Slovenskej republiky, ktorý vo svojom stanovisku zo dňa 16.3.2010 neuviedol žiadne námietky), pričom túto povinnosť si splnil a odrazila sa aj v napadnutom rozhodnutí.

Účastník konania uplatnil svoje právo vyjadriť sa k podkladom napadnutého rozhodnutia, ako aj k spôsobu ich zistenia, aj po začatí správneho konania vo veci určenia účastníka konania za významný podnik, pričom s jeho tvrdeniami sa telekomunikačný úrad vyrovnal v napadnutom rozhodnutí.

- 3) Predseda telekomunikačného úradu považuje za neopodstatnenú aj námietku účastníka konania, že napadnuté rozhodnutie nie je v súlade s § 32 ods. 2 a 3 správneho poriadku. Telekomunikačný úrad skutočný stav veci zisťoval najmä na základe analýzy veľkoobchodného trhu č. 2, ktorá bola dôkladne konzultovaná aj na úrovni Európskej komisie. Vyjadrenia účastníka konania boli posudzované aj počas

¹ http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?l=/slovakia/registered_notifications/sk20101111/

nadnárodných konzultácií, aj pred vydaním napadnutého rozhodnutia, ako je uvedené vyššie.

Návrhy účastníka konania vypustiť z napadnutého rozhodnutia povinnosť prístupu k určitým sieťovým prvkom a neuložiť reguláciu cien za ukončenie volania predseda úradu odmieta a uvádza k nim nasledovné.

- 4) K uloženiu povinnosti prístupu k určitým sieťovým prvkom je potrebné vychádzať nielen z úpravy tejto povinnosti v zákone o elektronických komunikáciách, ale aj z jej úpravy v smernici Európskeho parlamentu a Rady 2002/19/ES zo 7. marca 2002 o prístupe a prepojení elektronických komunikačných sietí a príslušných zariadení (ďalej len „prístupová smernica“). Článok 12, ktorý upravuje povinnosť prístupu a používania špecifických zariadení, ktorý bol transponovaný v § 21 zákona o elektronických komunikáciách, umožňuje národnému regulačnému orgánu uložiť podnikom povinnosti týkajúce sa splnenia primeraných žiadostí o prístup a používanie špecifických prvkov siete a príslušných zariadení, medzi iným v situáciách, keď národný regulačný orgán usúdi, že odmietnutie prístupu alebo neprimerané okolnosti a podmienky s podobným vplyvom, by brzdili nástup udržateľného, konkurenčne orientovaného trhu na maloobchodnej úrovni, alebo by neboli v záujme koncových užívateľov. Podľa recitálu prístupovej smernice môžeme všetky povinnosti ukladané významnému podniku považovať za povinnosti ukladané „ex ante“, teda ešte pred tým, ako dôjde k narušeniu hospodárskej súťaže, čo vyplýva aj z cieľa prístupovej smernice, ktorým je vytvorenie regulačného rámca v súlade s vnútornými trhovými princípmi medzi poskytovateľmi sietí a služieb, ktorých výsledkom bude udržateľná hospodárska súťaž, interoperabilita elektronických komunikačných služieb a prospech koncového užívateľa.

Telekomunikačný úrad je podľa § 21 zákona o elektronických komunikáciách oprávnený uložiť túto povinnosť najmä v prípadoch, ak zistí, že odmietnutie prístupu alebo neprimerané okolnosti a podmienky by neumožnili efektívnu súťaž na trhu pre koncových užívateľov alebo by neboli v ich záujme. To znamená, že zákon o elektronických komunikáciách nevyklučuje uloženie tejto povinnosti aj v iných prípadoch. Účastníkovi konania bola táto povinnosť určená jednak na základe vymedzenia veľkoobchodného trhu č. 2, keďže v jeho vlastnej sieti a na veľkoobchodnom trhu č. 2 je služba ukončovania volania v jednotlivých verejných telefónnych sieťach v pevnom umiestnení nezastupiteľná, čo neumožňuje efektívnu súťaž definovanú v § 16 ods. 1, jednak vzhľadom na špecifické technické riešenie siete účastníka konania a územie, na ktorom túto službu poskytuje, čo by mohlo mať vplyv na rokovanie o prepojení sietí s inými podnikmi.

Účastníkovi konania bola uložená povinnosť prístupu k určitým sieťovým prostriedkom podľa § 21 ods. 1, písm. d), f) a i) zákona o elektronických komunikáciách. Podľa § 21 ods. 1, písm. d) zákona o elektronických komunikáciách je účastník konania povinný viesť rokovania v dobrej viere s inými podnikmi žiadajúcimi o prístup alebo prepojenie sietí, napr. určiť podmienky poskytovania služieb, ktoré sa pri prepojení podnikov poskytujú za príplatok, akou môže byť aj platba za jednosmerné napájanie s istiacim prvkom, spôsobom, ktorý neodrádza žiadajúci podnik od ich realizácie.

Účastníkovi konania boli uložené povinnosti podľa § 21 ods. 1, písm. f) a i), ktorým účastníkovi konania uložil povinnosť umožniť spoločné používanie infraštruktúry vrátane stavieb, priestorov a časti vedení, čo zahŕňa napr. povinnosť prepojiť siete alebo sieťové prostriedky, ktoré predstavujú najmä podmienky

poskytovania kolokácie a súvisiacich zariadení, ktoré by mali byť určené tak, aby neodrádzali iné podniky od požiadania o prístup, používanie určitých prvkov siete a pridružených prostriedkov a o prepojenie sietí.

Účastník konania na viacerých miestach svojho rozkladu proti napadnutému rozhodnutiu namieta najmä nedostatočne zistený počet významných podnikov, a zároveň toto tvrdenie uvádza ako dôvod pre vypustenie povinnosti prístupu k určitým sieťovým prvkom, ako aj dôvod pre neuloženie regulácie cien za ukončenie volania účastníkovi konania. Toto tvrdenie predseda telekomunikačného úradu považuje za nesprávne vzhľadom na definíciu veľkoobchodného trhu č. 2.

V prvom rade je potrebné zdôrazniť, že ide o veľkoobchodný trh služby ukončovania volania, pričom volanie je definované v § 5 zákona o elektronických komunikáciách ako elektronické komunikačné spojenie zostavené prostredníctvom verejnej telefónnej služby, ktoré umožňuje obojsmernú komunikáciu v reálnom čase. Nie všetky hlasové služby dostupné na trhu spĺňajú podmienku komunikácie prebiehajúcej v reálnom čase, napr. Skype, teda ich nemôžeme považovať za verejné telefónne služby. Službu ukončenia volania na pevnom mieste ukončenia volania je možné poskytovať len vo svojej vlastnej sieti- teda základnou podmienkou pre určenie podniku za významný podnik na veľkoobchodnom trhu č. 2 je vlastníctvo verejnej telefónnej siete. Druhou podmienkou, ktorá musí byť splnená, aby sme mohli podnik považovať za podnik s významným vplyvom, je existencia koncového bodu v pevnej verejnej telefónnej sieti určeného špecifickou sieťovou adresou, v tomto prípade geografickým číslom. V prípade, že podnik vlastní verejnú telefónnu sieť a boli mu zároveň pridelené geografické čísla v súlade s § 31 zákona o elektronických komunikáciách a využíva ich, je možné takýto podnik považovať za významný podnik na veľkoobchodnom trhu č. 2. Predseda telekomunikačného úradu preskúmal tvrdenie účastníka konania, že na veľkoobchodnom trhu č. 2 existuje viac ako 10 podnikov, ktoré spĺňajú obe základné podmienky pre určenie podniku za významný na veľkoobchodnom trhu č. 2 a nestotožňuje sa s ním. Nie každý podnik, ktorý poskytuje verejnú telefónnu sieť, spĺňa vyššie uvedené podmienky, ako príklad možno uviesť podnik, ktorému by boli pridelené geografické čísla, avšak verejnú telefónnu službu by poskytoval na cudzej verejnej telefónnej sieti. Predseda úradu na základe preskúmania tvrdení účastníka považuje určenie desiatich, a nie viacerých podnikov, ako významných podnikov na veľkoobchodnom trhu č. 2 za správne, keďže neexistuje žiadny iný podnik, ktorý by spĺňal všetky podmienky stanovené v definícii veľkoobchodného trhu č. 2 zároveň.

Účastník konania namietal aj konkrétne podniky, ktoré neboli určené za významné podniky na veľkoobchodnom trhu č. 2, pričom predseda telekomunikačného úradu overil aj tvrdenia týkajúce sa týchto konkrétnych podnikov. Čo sa týka spoločnosti Hexastar Slovakia, s.r.o., táto spoločnosť vrátila im pridelenú množinu geografických čísel v roku 2008. V prípade spoločností Primanet, spol. s.r.o., a IMAFEX, spol. s.r.o., týmito spoločnosťami boli síce pridelené geografické čísla, avšak v súčasnosti ich nevyužívajú- tým nie je splnená podmienka spojená s definíciou veľkoobchodného trhu č. 2, keďže predmetom tohto trhu je služba ukončovania volania, ktorá nemôže byť poskytnutá na nevyužívaných číslach. Z uvedeného vyplýva, že v súčasnosti ani jedna z uvedených spoločností nespĺňa základné podmienky vyplývajúce z definície veľkoobchodného trhu č. 2, čo však nevyklučuje, že v prípade ich splnenia budú za významný podnik určené v budúcnosti.

- 5) K vypusteniu povinnosti regulácie cien za ukončenie volania na pevnom mieste pripojenia v optickej a mobilnej telefónnej sieti účastníkovi konania podľa § 22 zákona o elektronických komunikáciách nie je podľa predsedu telekomunikačného úradu dôvod. Predseda telekomunikačného úradu pripustil, že povinnosť v napadnutom rozhodnutí bolo potrebné precizovať, aby nebola uložená nevykonateľne a zmätočne, avšak nesúhlasí s jej úplným vypustením. Účastník konania môže určiť poplatok za ukončovanie volania vo svojej vlastnej sieti tak, aby jeho výška brzdila vstup konkurenčného podniku na trh maloobchodnej úrovne súvisiaci s veľkoobchodným trhom č. 2 vzhľadom na územie celého Slovenska, na ktorom svoju službu účastník konania poskytuje a potenciál veľkého množstva koncových bodov pevnej verejnej telefónnej siete určených špecifickou sieťovou adresou v sieti účastníka konania. Je potrebné zohľadniť aj veľmi špecifické technické riešenie siete účastníka konania, pričom koncové zariadenia tohto účastníka konania majú síce upravené geografické obmedzenie poskytovania služby v zmluve o pripojení, avšak umožňujú koncovému užívateľovi v geografickej oblasti určenej účastníkom konania voľnejší pohyb vzhľadom na dosah koncového zariadenia.

Predseda úradu poukazuje aj na odporúčanie Komisie zo 7. mája 2009 o regulačnom zaobchádzaní s prepojovacími poplatkami v pevných a mobilných telefónnych sieťach v EÚ (ďalej len „odporúčanie komisie“)², ktoré uvádza, že prepojovacie poplatky by mali byť symetrické a asymetria musí byť primerane zdôvodnená. To znamená, že sa preferuje, ak si podniky navzájom účtujú podobné poplatky za službu ukončovania volania vo vlastnej sieti, ktorá je predmetom veľkoobchodného trhu č. 2. Predseda úradu má za to, že neurčením povinnosti regulácie cien za ukončenie volania na pevnom mieste pripojenia by hrozila neodôvodnená asymetria vo výške prepojovacích poplatkov, keďže účastník konania by ich mohol vo vlastnej sieti určiť neprímerane vysoké. Vzhľadom na územie, na ktorom účastník konania poskytuje svoju službu a špecifické technické riešenie jeho siete, predseda telekomunikačného úradu nepovažuje možnú asymetricky určenú výšku poplatkov za primerane zdôvodnenú a poukazuje aj na odporúčanie komisie, kde je uvedené nasledovné: „Vysoké prepojovacie poplatky zvyčajne vedú k vysokým maloobchodným cenám za zostavenie volania a zodpovedajúcim nižším poplatkom za používanie, čím sa zníži spokojnosť užívateľov.“

Ako bolo už uvedené na začiatku tohto rozhodnutia, povinnosti ukladané významnému podniku, vrátane povinnosti regulácie cien za ukončenie volania na pevnom mieste pripojenia v optickej a mobilnej telefónnej sieti, môžu byť ukladané ako povinnosti „ex ante“, teda ešte pred tým ako dôjde k narušeniu hospodárskej súťaže, pričom účastníkovi konania túto povinnosť telekomunikačný úrad ukladá s cieľom dosiahnutia udržateľnej hospodárskej súťaže na maloobchodnom trhu súvisiacom s veľkoobchodným trhom č. 2. Predseda úradu preto nesúhlasí s návrhom účastníka, aby bola uvedená povinnosť vypustená.

Na základe uvedeného predseda úradu dospel k záveru, že je dôvod na zmenu napadnutého rozhodnutia, preto rozhodol tak, ako je uvedené vo výrokovej časti tohto rozhodnutia.

Poučenie:

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:124:0067:0074:SK:PDF>

Toto rozhodnutie je konečné. Na jeho preskúmanie je príslušný Najvyšší súd Slovenskej republiky.

Ing. Ladislav Mikuš
predseda TÚSR