

Vyhodnotenie pripomienok spoločnosti Slovak Telekom, a.s. k výsledku analýzy veľkoobchodného relevantného trhu č. 2

Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb (ďalej len „úrad“) dňa 26.8.2016 zverejnil na svojom verejne dostupnom webovom sídle (<http://www.teleoff.gov.sk/data/files/50212.pdf>) výsledky analýzy relevantného trhu č. 2, ktorý je Rozhodnutím úradu zo dňa 09.02.2016, ktorým sa určuje zoznam relevantných trhov definovaný ako veľkoobchodné služby ukončenia hlasového volania v individuálnych mobilných sieťach (ďalej len „relevantný trh č. 2“). Úrad súčasne uverejnil na svojej verejne dostupnej internetovej stránke Výzvu na podávanie pripomienok k výsledkom analýzy relevantného trhu č. 2.

Záverom opakovanej analýzy predmetného trhu je návrh na určenie spoločností Slovak Telekom, a.s. (ďalej ako „ST“ alebo „Slovak Telekom“), Orange Slovensko, a.s., O2 Slovakia, s.r.o. a SWAN Mobile, a.s. za významné podniky a uloženie povinností na relevantnom trhu č. 2.

Spoločnosť Slovak Telekom, a.s. zaslala svoje pripomienky listom zo dňa 26.09.2016 zaevidovaným úradom pod č. OER/1977/2016.

Úrad podľa § 8 ods. 1 písm. c) zákona č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách v platnom znení (ďalej len „zákon“) spolupracuje s Protimonopolným úradom Slovenskej republiky (ďalej len „PMÚ SR“) v otázkach určenia relevantných trhov v oblasti elektronických komunikácií, analýzy relevantných trhov a určenia podniku s významným vplyvom na relevantnom trhu. V súlade s uvedeným úrad požiadal PMÚ SR o stanovisko k predmetnej analýze.

Stanovisko PMÚ SR

PMÚ SR vo svojom stanovisku zaevidovanom úradom pod č. 7/OER/2016/2001 uviedol, že nemá pripomienky k výsledkom analýzy relevantného trhu č. 2.

Pripomienky spoločnosti ST

Spoločnosť ST zaslala svoje pripomienky listom zo dňa 26.09.2016 zaevidovaným úradom pod č. OER/1977/2016.

Jednotlivé pripomienky sú zoradené v bodoch, vymedzené odkazom na stranu a odsek v rámci jednotlivých častí analýzy. Najprv je kurzívou uvedené pôvodné

znenie textu analýzy a následne návrh spoločnosti ST na doplnenie, zmenu, zrušenie alebo nahradenie znenia textu analýzy a odôvodnenie spoločnosti ST.

Pripomienky k jednotlivým častiam / ustanoveniam návrhu opatrenia:

Pripomienka č. 1

1. Dominancia: Úrad na základe výsledkov predkladanej analýzy navrhuje rozhodnutím určiť za významný podnik na relevantnom trhu č. 2 spoločnosti Orange Slovensko, Slovak Telekom, O2 Slovakia a SWAN Mobile a súčasne navrhuje uložiť všetkým 4 významným podnikom pri poskytovaní služby ukončenia volania v jednotlivých verejných mobilných telefónnych sieťach nasledujúce povinnosti....

Návrh ST: Podľa názoru spoločnosti ST, existencia dominantného postavenia nebola dostatočne preukázaná, a preto navrhujeme, aby Úrad Návrh opatrenia stiahol a dodatočne preskúmal, či vôbec na predmetných relevantných trhoch sú významne podniky.

Odôvodnenie ST: podľa ust. § 18 ods. 1 ZoEK, „Ak úrad na základe analýzy podľa § 17 zistí, že na určitom relevantnom trhu nie je efektívna hospodárska súťaž, po skončení konzultácií podľa § 10 určí rozhodnutím významný podnik, a zároveň mu v tomto rozhodnutí uloží aspoň jednu povinnosť... povinnosti musia byť odôvodnené, musia vychádzať zo zisteného stavu a musia byť primerané účelu a princípom regulácie elektronických komunikácií, ktorými sú podpora efektívnej hospodárskej súťaže a rozvoj vnútorného trhu.“

Podľa názoru spoločnosti ST, Úrad neskúmal 2 skutočnosti, svedčiace v prospech toho, že na predmetných relevantných trhoch je efektívna hospodárska súťaž:

1. Úrad neskúmal dopad na trh zo strany tzv. „OTT hráčov,“ t.j. poskytovateľov, ktoré umožňujú komunikáciu prostredníctvom vlastných aplikácií inštalovaných do tzv. smartfónov, cez dátové služby. Podľa skúsenosti spoločnosti ST, títo OTT hráči, v prvom rade Viber, Skype (mobilná aplikácia) a v poslednom čase aj Facebook, vzhľadom na širokú penetráciu smartfónov dokážu poskytnúť alternatívu k ukončovaniu hlasového volania vytvoreného v rámci verejnej služby a ukončovaného ako „klasická“ hlasová prevádzka cez určené body prepojenia.
2. V Návrhu opatrenia Úrad pri posúdení stavu súťaže nereflektuje skutočnosť, že aj napriek absencii regulácie ukončovania volaní v sieti spoločnosti SWAN Mobile, a.s., nedošlo k žiadnym sporom ani čo sa týka prepojenia samotného, ani čo do výšky poplatku účtovaného spoločnosťou SWAN Mobile, a.s.

Podľa názoru spoločnosti ST dôvodom absencie sporov je skutočnosť, že v dôsledku intenzívnej hospodárskej súťaže na trhu a recipročnej povahy predmetnej služby si žiaden podnik nemôže dovoliť neposkytovať službu ukončovania volaní iným podnikom, nakoľko by si tým sám oproti iným podnikom vytvoril veľkú súťažnú nevýhodu. Inými slovami, trhovú silu operátora, ktorý zabezpečuje ukončovanie volaní, je plne vyvážená trhovou silou operátorov, ktoré tieto služby odoberajú, a preto významná trhovú silu neexistuje ani v prípade, keď relevantný trh je formálne

vymedzený tak, že „každý podnik - poskytovateľ takýchto služieb na relevantnom trhu ukončenia volania v jednotlivých verejných mobilných sieťach má 100 % trhovú podiel vo svojej vlastnej (jednotlivej) verejnej mobilnej sieti.“ (str. 23 Návrhu opatrenia).

Obe tieto skutočnosti uvedené hore podľa nášho názoru svedčia v prospech existencie efektívnej hospodárskej súťaže na predmetných relevantných trhoch.

Stanovisko úradu k návrhu spoločnosti ST:

Úrad trvá na svojich záveroch, že na relevantnom trhu č. 2 nie je efektívna súťaž a pôsobia na ňom 4 významné podniky - spoločnosť ST, spoločnosť Orange Slovensko, a.s., spoločnosť O2 Slovakia, s.r.o. a spoločnosť SWAN Mobile, a.s..

Stanovisko k bodu 1 odôvodnenia pripomienky: Je pravda, že na maloobchodnej úrovni sa vo väčšom rozsahu objavujú nové trendy, ako napr. poskytovanie hlasových služieb prostredníctvom tzv. OTT služieb. Pod pojmom OTT služby rozumieme služby poskytované prostredníctvom internetu za súčasného obchádzania tradičných distribučných kanálov (nemanážovaný VoIP - volania prostredníctvom nainštalovaných aplikácií, ako Skype, Messenger a pod.). Rozvoj týchto služieb súvisí s rozvojom vysokorýchlostného prístupu na internet. Úrad pripúšťa, že vplyv týchto OTT služieb na poskytovanie mobilnej verejnej telefónnej služby sa bude zvyšovať. Pre koncových užívateľov sú tieto služby atraktívne z toho dôvodu, že je možné ich používať zadarmo, stačí mať prístup k internetu. Technologický vývoj, zvyšujúci sa podiel používania tzv. „smartfónov“ súvisí aj s nárastom používania OTT služieb. Obmedzením však je, že zákazník potrebuje mať zapnuté dátové služby, aby mohol telefonovať. Podľa názoru úradu OTT služby, ako nemanážovaný VoIP, nie sú plnohodnotnou alternatívou poskytovania verejnej telefónnej mobilnej služby.

Nie je pravda, že úrad sa vôbec nezaoberal OTT službami. Úrad v analýze uviedol, že z hľadiska funkcionality považuje ukončovanie takých hlasových volaní smerovaných na mobilné telefónne číslo, ktoré boli zostavené prostredníctvom nemanážovanej VoIP služby, za zastupiteľné s ukončovaním štandardných hlasových volaní a ukončenie takýchto volaní smerovaných na mobilné telefónne číslo a zostavených prostredníctvom nainštalovanej aplikácie napr. SkypeOut považuje za súčasť trhu. Avšak ukončenie volania prostredníctvom aplikácie (napr. volanie zo Skype na Skype) úrad nepovažuje za súčasť trhu.

Stanovisko k bodu 2 odôvodnenia pripomienky: Skutočnosť, že doposiaľ spoločnosť SWAN Mobile, a.s., ako nový hráč na mobilnom trhu, nie je regulovaná ako významný podnik a napriek tomu došlo bez zásahu úradu k uzatvoreniu zmluvy o prepojení mobilnej siete spoločnosti Swan Mobile, a.s. s inými podnikmi a k dohode o výške terminačného poplatku za ukončenie volania v sieti spoločnosti Swan Mobile, a.s. nijako neovplyvňuje závery analýzy o neexistencii súťaže na predmetnom trhu a všetky podniky poskytujúce ukončenie volania v mobilnej sieti, vrátane spoločnosti Swan Mobile, a.s., sú podľa názoru úradu významnými podnikmi na relevantnom trhu č. 2. Na záver stanoviska k tomuto bodu sa úrad odvoláva na

textáciu vo Vysvetľujúcom memorande EK: „Každý trh ukončovania volania v jednotlivých verejných telefónnych sieťach v pevnom umiestnení je monopolistický trh so žiadnou tendenciou smerom k efektívnej súťaži, kde koncoví užívatelia nie sú schopní systematicky stanoviť ich vlastné ukončovanie volania.“

Pripomienka č. 2

Ak by Úrad návrhu uvedenému hore nevyhovel a trval na uložení povinností, dole uvádzame ďalšie pripomienky:

2. Úrad navrhuje, aby sa rozhodnutie o regulácii cien vzťahovalo na služby ukončenia hlasových volaní v jednotlivých mobilných sieťach významných podnikov zostavených v inej národnej mobilnej alebo fixnej sieti a na služby ukončenia hlasových volaní v jednotlivých mobilných sieťach významných podnikov zostavených v inej zahraničnej mobilnej alebo fixnej sieti v rámci EÚ/EHP. Ukončenie hlasových volaní zostavených v krajinách mimo EÚ/EHP navrhuje úrad z cenovej regulácie vypustiť.

Návrh ST: V rozhodnutí o určení významného podniku a o uložení povinností, v časti odôvodnenia povinnosti cenovej regulácie navrhujeme uviesť, že významný podnik môže rôznym podnikom z krajín mimo EÚ/EHP účtovať poplatky za služby ukončenia hlasových volaní v rôznej výške.

Navrhujeme tiež výslovne uviesť, že za volania zostavené v krajinách mimo EÚ/EHP sa považujú i volania, pri ktorých nie je z prenášanej informácie (chýbajúce tzv. „A-číslo“, na ktorom volanie vzniklo) jednoznačne zrejmé, že ide o volanie zostavené v krajine EÚ/EHP. Jasné vyjadrenie tiež zabráni akejkoľvek špekulácii a pokusom obchádzať definované vyňatie volaní zostavené v krajinách mimo EÚ/EHP z regulácie odstránením identifikácie, v ktorej krajine bolo volanie zostavené.

Odôvodnenie ST: Navrhované spresnenie uloženej povinnosti významne prispeje k naplneniu cieľa deregulácie cien ukončovania volaní z krajín mimo EÚ/EHP. Plne súhlasíme so záverom Úradu, uvádzaným na str. 43 Návrhu opatrenia: „Ukončovanie hlasového volania v individuálnej verejnej mobilnej sieti zahraničných operátorov v krajinách mimo EÚ/EHP nepodlieha takým regulačným povinnostiam, akým podliehajú pri poskytovaní ukončenia hlasového volania v individuálnej mobilnej sieti operátori na Slovensku a v krajinách EÚ/EHP. V týchto prípadoch je podľa názoru úradu potrebné umožniť komerčné rokovania podnikov na oboch stranách, je teda potrebné zabezpečiť zmluvnú voľnosť oboch strán pri negociácii nastavenia predmetných cien, teda i zo strany podnikov na Slovensku.“

Preto v prípade, ak by operátor mimo EÚ/EHP účtoval významnému podniku zo Slovenska neprimerane vysoký poplatok za ukončovanie hlasového volania v jeho verejnej mobilnej sieti, podnik zo Slovenska by, ako opatrný ekonomicky subjekt, mal mať možnosť reagovať na tento poplatok zmenou výšky poplatku za ukončovanie hlasového volania v jeho individuálnej verejnej mobilnej sieti. Takáto možnosť je ešte viac dôležitá v prípade veľkej asymetrie prevádzky, predovšetkým v prípade ukončovania volaní v sieťach dovolenkových destinácií mimo EÚ/EHP.

Súhlasíme s názorom Úradu, že „keď budú mať národní mobilní operátori možnosť komerčne negociovať ceny, budú tieto ceny prirodzene obojstranne vyvážené dohodou vo vzájomných rokovaniach, čo bude mať v konečnom dôsledku pozitívny dopad aj na koncových zákazníkov.“ O to viac bude mať možnosť komerčne negociovať ceny ukončovania volaní dopad nielen na „znižovanie maloobchodných cien pre koncových zákazníkov krajín EÚ/EHP“ ale ja pre spotrebiteľov zo Slovenska v prípade roamingu v dovolenkových destináciách mimo EÚ/EHP, nakoľko prichádzajúce roamingové volanie je spravidla účtované ako ukončovanie medzinárodného hovoru.

Stanovisko úradu k návrhu spoločnosti ST:

Úrad na základe pripomienky ST za účelom spresnenia navrhovanej povinnosti do odôvodnenia povinnosti cenovej regulácie doplnil: „Významný podnik je oprávnený za ukončenie volaní v mobilnej sieti, ktoré bolo zostavené v krajine mimo EÚ/EHP, účtovať rôznym podnikom poplatky v rôznej výške.“

Úrad ďalej na základe pripomienky ST do odôvodnenia cenovej regulácie doplnil: „Za volania zostavené v krajinách mimo EÚ/EHP sa považujú i volania, pri ktorých z prenášanej informácie nie je jednoznačne zrejmé, že ide o volanie zostavené v krajine EÚ/EHP.“ Úrad súhlasí s názorom spoločnosti ST v tejto veci a uvedené vyjadrenie doplnil do analýzy, aby zabránil akejkoľvek špekulácii a pokusom obchádzať definované vyňatie volaní zostavené v krajinách mimo EÚ/EHP z regulácie odstránením či znemožnením identifikácie, v ktorej krajine bolo volanie zostavené.

Pripomienka č. 3

3. Silná pozícia etablovaných mobilných operátorov je ďalším faktorom, ktorý vplýva na rozhodovanie potenciálneho záujemcu o vstup. Podniky pôsobiace na predmetnom trhu totiž disponujú nepopierateľnými výhodami ako sú pridelené frekvencie, etablovaná pozícia a znalosť trhu, zákaznícka база, vybudovaná rozsiahla infraštruktúra, kapitálová sila a pod., a všetky tieto výhody môžu zohrať svoju úlohu aj pri rozhodovaní sa potenciálnych záujemcov pri zvažovaní vstupu na trh poskytovania verejných mobilných telefónnych služieb.

Zotrvačnosť zákazníkov u jednotlivých podnikov je tiež podstatným faktorom, ktorý sa musí vziať do úvahy pri posudzovaní prekážok vstupu pre potenciálnych záujemcov o vstup na predmetný trh. Etablované podniky sa snažia udržať si existujúcich zákazníkov, ktorí im generujú požadované príjmy, a zabrániť ich odchodu ku konkurencii. ...

Návrh ST: vypustiť.

Odôvodnenie ST: Spoločnosť ST nepovažuje uvedené bariéry za strategické, nakoľko v čase od poslednej analýzy predmetného relevantného trhu na trh efektívne a úspešne vstúpil štvrtý hráč, t.j. spoločnosť SWAN Mobile, a.s.

Ďalej, „silná pozícia“ je neurčitý pojem, ktorý bez hlbšieho popisu podloženého analýzou má pochybnú hodnotu. Oproti čomu by sa teda mala merať „sila“ operátorov? Vo všetkých porovnateľných krajinách EÚ pôsobia operátori, ktorí

v podmienkach svojho konkrétneho trhu nie sú „silnejší“ ani „slabší“, ako mobilní operátori na Slovensku.

V neposlednom rade aj argument o penetrácii trhu sa javí ako účelový, nakoľko penetrácia je omnoho menej dôležitou ako saturácia. Spoločnosť Telefónica (dnes spoločnosti O2 Slovakia, s.r.o.) dokázala na trhu úspešne rásť a takmer dobehnúť podiel spoločnosti ST, ktorý sa už v čase začiatku jej prevádzky blížil ku 90%.

Stanovisko úradu k návrhu spoločnosti ST:

Úrad na základe pripomienky spoločnosti ST nahradil v analýze vo vyššie uvedenej vete pojem „silná pozícia“ pojmom „stabilná pozícia“, ktorý je výstižnejší pre označenie pozície etablovaných mobilných operátorov, ktorá vplyva na rozhodovanie potenciálnych záujemcov o vstup na trh poskytovania mobilných služieb. Je pravda, že v čase od poslednej analýzy predmetného relevantného trhu na trh vstúpil štvrtý hráč, t.j. spoločnosť SWAN Mobile, a.s., avšak takisto je pravda, že na slovenskom mobilnom trhu nepôsobí žiaden úplný virtuálny operátor (full MVNO), ktorý by poskytoval mobilné služby koncovým zákazníkom. Úrad trvá na svojom vyjadrení, že podniky pôsobiace na predmetnom trhu disponujú nepopierateľnými výhodami, ktoré vplyvajú na rozhodovanie potenciálnych záujemcov pri zvažovaní vstupu na trh poskytovania verejných mobilných telefónnych služieb. Podľa názoru úradu vysoká penetrácia hlasových SIM kariet a zotrvačnosť koncových zákazníkov (aj činnosť retenčných oddelení) sú fakty, ktoré strategicky ovplyvňujú rozhodovanie potenciálnych záujemcov o vstup na trh poskytovania mobilných služieb.

Pripomienka č. 4

4. -

Návrh ST: doplniť do návrhu opatrenia nasledujúce vysvetlenie:

Nakoľko z hľadiska funkcionality a zastupiteľnosti je ukončovanie volaní zostavených v zahraničí identické s ukončovaním volaní zostavených v národných sieťach, potom pri volaniach prichádzajúcich zo zahraničia a uplatnení cenovej regulácie môžu nastať dva scenáre:

A. medzinárodné volanie v medzinárodnom bode prepojenia (napr. vo Frankfurtu alebo inom európskom meste) preberie významný podnik, ktorý volanie tranzituje a následne ukončuje vo svojej sieti. Takéto volanie je viazaným produktom skladajúcim sa z tranzitu a ukončenia, preto sa aj jeho cena skladá z dvoch komponentov: 1. neregulovaná cena za tranzit a 2. regulovaná cena za ukončenie volania. Oba uvedené komponenty tvoria cenu viazaného produktu a takúto cenu zaplatí zahraničný operátor významnému podniku, ktorý od neho preberá medzinárodné volanie na tranzit a ukončenie v sieti významného podniku.

B. medzinárodné volanie v medzinárodnom bode prepojenia preberie ľubovoľný podnik, ktorý volanie len tranzituje a toto volanie nie je určené na ukončenie v jeho sieti. Toto volanie je ľubovoľným podnikom postúpené na ukončenie volania do siete iného podniku, ktorý volanie ukončí vo svojej sieti. Tento

tranzitujúci podnik si vyúčtuje od zahraničného operátora (od ktorého preberá prevádzku) cenu viazaného produktu (za ukončenie a tranzit), ktorá sa skladá z dvoch komponentov: 1. neregulovaná cena za tranzit a 2. regulovaná cena za ukončenie volania v sieti v pevnom umiestnení. Toto volanie je ďalej postúpené na ukončenie volania do siete iného podniku a tento podnik volanie ukončí vo svojej sieti a za toto ukončenie volania v jeho sieti bude účtovať regulovanú cenu za ukončenie volania. Pri takomto volaní zo zahraničia dochádza ku kaskádovitému spôsobu zúčtovania – platieb.

Konkrétne v takom prípade, ak slovenský národný operátor A prevezme určitý objem volaní v medzinárodnom bode prepojenia určenej na ukončenie na území SR, je tento oprávnený účtovať cenu, ktorá bude obsahovať regulovanú cenu za ukončovanie a neregulovanú cenu za tranzit takéhoto volania, pretože časť takýchto volaní je ukončená v sieti tohto národného operátora A, ale časť volaní je postúpená na ukončenie v sieti iných národných operátorov. Na trhu tranzitu je efektívna súťaž, a preto tento trh nie je regulovaný. Tranzit volaní môže zabezpečovať aj iný operátor, ktorý ponúkne lepšie podmienky. Ak by sa cena na medzinárodnom prepojení rovnala regulovanej cene za ukončenie volania, žiaden podnik by nemal dôvod volanie ďalej tranzitovať, keďže za jeho tranzit by nemal zaplatené.

Odôvodnenie ST: Navrhované upresnenie ma za cieľ zabezpečiť

- i) právnu istotu pre spoločnosť ST ako regulovaný podnik, a
- ii) kontinuitu regulačného prístupu.

Citované ustanovenie je totiž súčasťou odôvodnenia už dnes platných rozhodnutí na trhoch ukončovania volaní v pevných a mobilných sieťach a je bezo zmien prevzaté z odôvodnenia rozhodnutia Úradu č. 1420/OER/2013. Obsahovo totožné odôvodnenie sa nachádza aj v rozhodnutí Úradu č. 1403/OER/2013.

Spoločnosť ST neviduje žiadne zmeny v trhovom prostredí, ktoré by hore uvedený nález Úradu o existencii efektívnej súťaže na trhu tranzitu spochybňovali. Neuvádza ich ani Úrad v Návrhu opatrenia.

Stanovisko úradu k návrhu spoločnosti ST:

Úrad na základe pripomienky spoločnosťou ST doplnil do odôvodnenia povinností nasledujúce vyjadrenie: „Významný podnik v prípade, že preberie volanie v medzinárodnom bode prepojenia za účelom ukončenia volania vo vlastnej mobilnej sieti alebo mobilnej sieti iných národných operátorov, je oprávnený účtovať poplatok aj za tranzit tohto volania.“

v Bratislave, dňa 18. novembra 2016

Ing. Jana Kopečná
riaditeľka odboru ekonomickej regulácie