



EURÓPSKA KOMISIA

V Bruseli 4.9.2009
K(2009)6860

SG-Greffe (2009) D/5276

Telekomunikačný úrad Slovenskej republiky

Továrenská 7
810 06, Bratislava 16
Slovakia

Kontaktná osoba:
Ing. Ladislav Mikuš
predseda

Fax +421 2 5293 2095

Vec: Prípád SK/2009/0955: Opatrenia na trhu služieb ukončenia volania v jednotlivých mobilných telefónnych sieťach

Pripomienky na základe článku 7 ods. 3 smernice 2002/21/ES¹

Vážený pán Mikuš,

I. POSTUP

Dňa 7. augusta 2009 Komisia zaevidovala oznámenie slovenského regulačného orgánu, Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky (ďalej len „TÚSR“), týkajúce sa trhu služieb ukončenia volania v jednotlivých mobilných sieťach na Slovensku.

Konzultácia na vnútroštátnej úrovni² prebiehala v období od 19. júna 2009 do 19. júla 2009. Dňa 14. augusta 2009 bola TÚSR zaslaná žiadosť o poskytnutie informácií³ a odpoveď na ňu bola prijatá 20. augusta 2009.

Na základe článku 7 ods. 3 rámcovej smernice môžu národné regulačné orgány (ďalej len „NRO“) a Komisia vznášať pripomienky vo veci oznámených návrhov opatrení príslušnému NRO.

¹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2002/21/ES zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (rámcová smernica), Ú. v. ES L 108, 24.4.2002, s. 33.

² V súlade s článkom 6 rámcovej smernice.

³ Podľa článku 5 ods. 2 rámcovej smernice.

II. OPIS NÁVRHOV OPATRENÍ

II.1. Kontext

Najnovšie preskúmanie trhu služieb ukončenia volania v jednotlivých mobilných sieťach na Slovensku bolo oznámené Komisii pod číslom SK/2009/0902. Komisia ho posúdila pod rovnakým číslom. V tom čase TÚSR určil všetkých troch operátorov mobilných sietí⁴ pôsobiacich na Slovensku za významné podniky na trhu (VPT) a uložil im povinnosť prijať celý rad opatrení.

Pokiaľ ide o povinnosť cenovej kontroly, TÚSR navrhol, aby boli operátori povinní stanovovať svoje sadzby za služby ukončenia volania v mobilných sieťach na základe modelu plne alokovaných historických nákladov (FAHC)⁵. Podrobnosti tohto modelu by mali byť predmetom osobitného rozhodnutia. TÚSR ďalej potvrdil, že s ohľadom na neskorší vstup O2 na trh (rok 2007), jeho menší podiel na trhu, trhovú penetráciu v čase vstupu na trh, náklady na počiatočné investície, nevyváženosť prevádzky vo vzťahu k väčším, už etablovaným konkurentom, rozdiely v kúpnej sile, menšie úspory z rozsahu a vyššie jednotkové náklady (v dôsledku menšej zákaznickej základne) by sa mohla pripustiť mierna asymetria v prospech O2 v závislosti od výsledkov metódy kalkulácie cien, ktorú má uplatniť operátor⁶.

Komisia vo svojom vyjadrení pripomenula slovenskému regulačnému orgánu potrebu stanovovať sadzby za služby ukončenia volania v mobilných sieťach na základe efektívnych nákladov a zdôraznila význam modelov LRIC vychádzajúcich zo súčasných nákladov. Komisia ďalej uviedla, že asymetria by mala vychádzať z objektívnych rozdielov v nákladoch a nemala by sa uplatňovať zbytočne dlho. Vzhľadom na to, že spoločnosť O2 nedosiahla dohodu o príslušných sadzbách s ďalšími dvoma operátormi, Komisia takisto vyzvala TÚSR, aby zvažil prijatie vhodných prechodných opatrení cenovej kontroly pred definitívnym zavedením povinnosti nákladovej orientácie, ako napríklad porovnávanie s medzinárodnými referenčnými údajmi.

Dňa 4. augusta 2009 TÚSR oznámil Komisii a ostatným NRO, že v súlade s článkom 7 ods. 6 rámcovej smernice prijal dočasné opatrenia týkajúce sa postupov riešenia sporov v oblasti sadziieb za služby ukončenia volania v mobilných sieťach. TÚSR v dočasných opatreniach stanovil sadzby za služby ukončenia volania, ktoré si Orange a T-Mobile na jednej strane a O2 na strane druhej môžu navzájom účtovať za ukončenie volania v ich príslušných telefónnych sieťach⁷. Tieto dočasné sadzby boli vypočítané na základe priemeru sadziieb za služby ukončenia volania v mobilných sieťach uplatňovaných v 32

⁴ Orange Slovensko, a.s. (Orange), T-Mobile Slovensko, a.s. (T-Mobile) a Telefónica O2 Slovakia, s.r.o. (O2).

⁵ TÚSR vysvetlil, že model FAHC považuje za vhodný krok pri prechode od súčasného režimu bez povinnosti nákladovej orientácie k uplatňovaniu modelu výhľadových dlhodobých prírastkových nákladov (LRIC). TÚSR takisto uviedol, že v súčasnosti nemá k dispozícii dostatok finančných prostriedkov na vybudovanie/získanie modelu LRIC. Navyše podľa neho nie je reálne očakávať vybudovanie takéhoto modelu vzhľadom na prevládajúcu situáciu na trhu.

⁶ TÚSR však uviedol, že akákoľvek takáto asymetria by mala byť dočasného charakteru (nemala by trvať dlhšie ako 4 roky po vstupe na trh, alebo by sa mohla pripustiť dovtedy, kým operátor nedosiahne 15 – 20 % trhovú podiel) a jej miera by sa mala postupne znižovať.

⁷ Tieto sadzby sa uplatňujú od 1. augusta 2009 až do prijatia konečného rozhodnutia v rámci postupu riešenia sporov, alebo dovtedy, kým dotknuté podniky nedosiahnu dobrovoľnú dohodu o sadzbách za služby prepojenia.

krajinách Európy a uverejnených v dokumente Európskej skupiny regulačných orgánov (ERG)⁸. Sadzby dvoch najväčších operátorov vo vzťahu k tretiemu subjektu sa následne stanovili na 7,92 eurocenta za minútu, zatiaľ čo O2 môže účtovať vyššie sadzby, a to vo výške 9,25 eurocenta za minútu⁹.

II.2. Oznámený návrh opatrenia

TÚSR v svojom súčasnom oznámení (ako predtým indikoval v nedávnom prieskume trhu) uviedol podrobnosti metódy kalkulácie cien, ktorú majú uplatňovať operátori pri výpočte svojich sadzieb za služby ukončenia volania¹⁰. Modelom, ktorý sa má začať uplatňovať v súlade s návrhom v predchádzajúcom oznámení, je model FAHC¹¹ vychádzajúci z auditovaných účtovných závierok a doplnený metódou referenčných údajov. TÚSR vo svojej odpovedi na žiadosť o informácie potvrdil, že po vykonaní ďalšieho kola trhovej analýzy plánuje v roku 2012 zaviesť a uplatňovať metódu založenú na LRIC (v súlade s odporúčaním o sadzbách za služby ukončenia volania¹²).

V rámci súčasného navrhovaného modelu FAHC vymedzuje TÚSR štyri kategórie nákladov („investičné náklady“, „prevádzkové náklady“, „ostatné čiastočne oprávnené náklady“ a „neoprávnené náklady“) a pre každú z nich uvádza nákladové vstupy, ktoré patria do príslušnej kategórie. V určitých prípadoch TÚSR navyše uvádza použitie faktorov alokácie (na príklad prostredníctvom metódy „Activity Based Costing“). TÚSR je predovšetkým toho názoru, že sieťové náklady (vrátane nákladov týkajúcich sa sieťových prvkov/platforiem používaných na poskytovanie dátových služieb) by mali byť súčasťou príslušného nákladového základu. Navyše, zatiaľ čo sú akvizičné náklady a náklady na udržanie zákazníkov vylúčené, určité komerčné náklady, ako aj veľkoobchodné poplatky hradené za využívanie sietí tretej strany sú alokované na službu ukončenia ako súčasť kategórie „prevádzkové náklady“. Kategória „ostatných čiastočne oprávnených nákladov“ zahŕňa okrem iného poplatky za licencie na využívanie spektra, ktoré sú čiastočne alokované na službu ukončenia volania.

Operátori určení ako významné podniky na trhu sú povinní predkladať svoje nákladové výpočty TÚSR. Pri stanovovaní sadzieb za služby ukončenia volania v mobilných

⁸ Stručný prehľad referenčných údajov o sadzbách za služby ukončenia volania v mobilných sieťach (1.1.2009), ERG(09) 23 v konečnom znení 090604 (MTR Snapshot).

⁹ Napriek odhodlaniu TÚSR znižovať mieru asymetrie (pozri poznámku pod čiarou č. 6) je rozdiel v cene stanovenej v dočasných opatreniach (1,33 eurocenta za minútu) pre O2 a pre dvoch väčších operátorov vyšší ako rozdiel, ktorý existoval na Slovensku v predchádzajúcom období. V roku 2008 sa mobilní operátori spoločne dohodli na tom, že v prospech O2 možno pripustiť asymetriu vo výške 0,33 eurocenta za minútu.

¹⁰ TÚSR potvrdil svoj zámer oznámiť v súlade s článkom 7 ods. 3 rámcovej smernice výšku sadzieb za služby ukončenia volania v mobilných sieťach vypočítanú na základe metódy kalkulácie cien na účely ich uplatňovania od začiatku roku 2010.

¹¹ TÚSR vo svojej odpovedi na žiadosť o informácie znovu potvrdil svoj zámer používať metódu FAHC počas prechodu zo súčasného systému bez povinnosti nákladovej orientácie na systém nákladovej orientácie založenej na LRIC. TÚSR objasnil svoje stanovisko a uviedol, že metódu FAHC nepovažuje za metódu, ktorá by mohla v plnom rozsahu nahradiť metódu LRIC, ani nie je presvedčený o tom, že historické náklady by sa mali uprednostniť pred súčasnými nákladmi v úsilí dosahovať hospodársku efektívnosť v budúcnosti. Pri výbere FAHC ako prechodnej metodiky TÚSR zohľadňoval napríklad rozpočtové zdroje, naliehavosť rozhodnutia a dostupnosť údajov.

¹² Odporúčanie Komisie 2009/396/ES zo 7. mája 2009 o regulačnom zaobchádzaní s prepojavacími poplatkami v pevných a mobilných telefónnych sieťach v EÚ (odporúčanie o sadzbách za služby ukončenia volania), Ú. v. EÚ L 124, 20.5.2009, s. 67.

sieťach zohľadní TÚSR najnižšiu cenu oznámenú operátormi a po jej porovnaní s váženým priemerom cien uverejneným v dokumente MTR Snapshot vypracovanom ERG ich môže zodpovedajúcim spôsobom upraviť¹³.

TÚSR vo svojej odpovedi na žiadosť o informácie a podobne aj vo svojom predchádzajúcom oznámení uviedol, že v prospech dočasnej asymetrie hovorí neskorý vstup spoločnosti O2 na trh mobilných služieb, na ktorom miera penetrácie už takmer dosiahla 100 %, ako aj asymetria vo vzťahu k jej väčším konkurentom v zmysle prevádzky, technológií, pozície pri rokovaníach, úspor z rozsahu a sortimentu a spektra¹⁴. Podľa TÚSR je dôvodom na prehlbenie asymetrie v prospech najmenšieho operátora aj fakt, že tento operátor len dokončuje výstavbu svojej vlastnej siete a už nebude závislý od národného roamingu. Okrem toho ešte nedosiahol svoj predpovedaný trhovú podiel, čo podľa TÚSR možno čiastočne pripísať nedostatočnej regulácii. TÚSR však očakáva, že asymetriu odstráni v súlade s ustanoveniami odporúčania o sadzbách za služby ukončenia volania.

III. PRIPOMIENKY

Na základe súčasného oznámenia a ďalších informácií, ktoré poskytol TÚSR, má Komisia túto pripomienku¹⁵:

Potreba efektívnych sadziieb za služby ukončenia volania vychádzajúcich z nákladov v prípade všetkých operátorov

Komisia opätovne zdôrazňuje svoje pripomienky vo veci SK/2009/0902, v ktorých vyzdvihuje dôležitosť výhľadovej metodiky LRIC pri výpočte efektívnych sadziieb za služby ukončenia volania v mobilných sieťach a uprednostňuje ju pred zostupnou metódou FAHC, ktorú navrhuje TÚSR. Komisia navyše uvádza, že príslušné náklady zohľadňované na účely účtovania veľkoobchodných služieb ukončenia volaní sú bežne dodatočnými nákladmi, ktoré vznikajú pri poskytovaní predmetnej služby ukončenia volania. Náklady, ktorým by sa nedalo predísť v prípade, ak by sa prestala poskytovať veľkoobchodná služba ukončenia volaní, a ktoré zahŕňajú napríklad určité náklady na marketing, náklady súvisiace s poskytovaním dátových služieb, veľkoobchodné poplatky za využívanie sietí tretej strany či náklady na spektrum nesúvisiace s prevádzkou, by sa nemali pripisovať k nákladom na veľkoobchodné služby ukončenia volaní.

Hoci Komisia na základe uvedených skutočností uznáva prechodnú povahu navrhovanej metodiky kalkulácie cien, jednako vyzýva TÚSR, aby v čo najkratšom čase zabezpečil „dráhu sklzu“, čím by sa dosiahol významný pokrok smerom k dosiahnutiu úrovne efektívnych nákladov ešte v priebehu tohto obdobia

¹³ TÚSR vo svojej odpovedi na žiadosť o informácie uznal, že tento prístup založený na referenčných údajoch by nezodpovedal cene, ktorú by mal stanoviť efektívny operátor, ale uviedol, že oficiálne údaje chýbajú len v prípade tých krajín, ktoré uplatňujú metódu LRIC. TÚSR ďalej objasnil, že tento prístup zamýšľa uplatňovať len na dočasnom základe do vykonania ďalšej trhovej analýzy.

¹⁴ TÚSR uviedol odkaz aj na trh služieb ukončenia mobilného volania v Španielsku, na ktorom je od 16. apríla 2009 prípustná asymetria vo výške 3 eurocenty za minútu v prospech najmenšieho operátora.

¹⁵ V súlade s článkom 7 ods. 3 rámcovej smernice.

prieskumu trhu¹⁶.

Komisia v tejto súvislosti berie na vedomie zámer TÚSR využívať metódu referenčných údajov ako doplnkový prechodný nástroj pri stanovovaní sadziieb za služby ukončenia volania na Slovensku. Účinnosť takéhoto doplnkového opatrenia cenovej kontroly však do veľkej miery závisí od zvolených parametrov. Ako už Komisia viackrát¹⁷ uviedla, každá metóda referenčných údajov použitá na stanovenie sadziieb za služby ukončenia volania by mala prispievať k posilňovaniu efektívnosti a hospodárskej súťaže a k maximalizácii prínosov pre spotrebiteľa. Na tento účel by sa pri uplatňovaní prístupu založeného na referenčných údajoch mali využívať sadzby za služby ukončenia volania vychádzajúce z nákladov, v ktorých sa zohľadňuje otázka efektívnosti. Keďže viacero členských štátov EÚ uplatňuje metodiky kalkulácie cien, na základe ktorých sa robia odhady efektívnych cien za ukončenie volania na úrovni, ktorá ani zďaleka nedosahuje výšku priemeru ERG, na ktorý sa odvoláva TÚSR, Komisia naliehavo vyzýva TÚSR, aby bezodkladne pri prijatí svojho konečného opatrenia znovu zvažil voľbu referenčných údajov na účely výberu len krajín uplatňujúcich také metodiky, ktoré poskytujú primeraný a spoľahlivý základ na odhadovanie efektívnych cien¹⁸.

Komisia takisto vyjadruje poľutovanie nad tým, že napriek jej minulým pripomienkam vo veci SK/2009/0902 a napriek záväzku TÚSR postupne odstrániť asymetrie TÚSR jednako povolil v svojich dočasných opatreniach vyššiu mieru asymetrie v prospech O2 v porovnaní s tou, ktorá sa uplatňovala predtým. Skutočnosť, že operátor má na trhu menší podiel, môže byť zdôvodnením asymetrických sadziieb za služby ukončenia volania len počas obmedzeného dočasného časového obdobia, ktoré je dostatočne dlhé na to, aby sa operátor prispôbil podmienkam na trhu a dosiahol efektívny rozsah. Z tohto dôvodu treba zabezpečiť, aby sa navrhovanými limitmi neobmedzovali stimuly menších operátorov zamerané na ich rozširovanie a postupné dosahovanie efektívnosti. Komisia má pochybnosti o tom, či by zvýšenie miery asymetrie v prospech O2 (hoci aj menej významné) bolo vhodným prostriedkom na udržanie týchto stimulov.

Vzhľadom na uvedené skutočnosti Komisia nalieha na TÚSR, aby pri prijatí svojho konečného opatrenia znovu zvažil navrhovanú metodiku cenovej kontroly (vrátane dočasných opatrení doplnujúcich túto metodiku) a zvýšenie miery asymetrie plánované v prospech O2 tak, ako to opisuje vyššie. Komisia zastáva názor, že by sa tým umožnila rýchlejšia aproximácia sadziieb za služby ukončenia volania pri dosahovaní efektívnej úrovne nákladov na Slovensku a následne by sa tým mohlo predísť potrebe náhleho znižovania sadziieb alebo prehnane strmým „dráham sklzu“ na konci obdobia transpozície ustanoveného v odporúčaní o sadzbách za služby ukončenia volania, podľa ktorého by sadzby za služby ukončenia volania v mobilných sieťach mali byť stanovené na úrovni efektívnych

¹⁶ Podľa dokumentu MTR Snapshot dosiahol na Slovensku v januári 2009 priemer sadziieb za služby ukončenia volania v mobilných sieťach 9,9 eurocenta za minútu.

¹⁷ Veci IT/2007/0658, IE/2008/0746, IT/2008/0779.

¹⁸ Vzhľadom na to, že v dokumente MTR Snapshot sa uvádzajú aj údaje o stanovovaní cien podľa jednotlivých krajín, je možné určiť (jednoduchý) priemer sadziieb za služby ukončenia volania v mobilných sieťach v silnej a slabej prevádzke, ktoré sa vypočítavajú na základe príslušných metodík kalkulácie cien uplatňovaných v jednotlivých krajinách.

nákladov v prípade všetkých operátorov do 31. decembra 2012.

Na základe článku 7 ods. 5 rámcovej smernice musí TÚSR v čo najväčšej miere zohľadniť pripomienky ostatných národných regulačných orgánov a Komisie a môže prijať výsledný návrh opatrení. V prípade, že tak urobí, informuje o tom Komisiu.

Stanoviskom Komisie k tomuto konkrétnemu oznámeniu nie je dotknuté žiadne stanovisko, ktoré môže Komisia zaujať vo vzťahu k iným oznámeným navrhovaným opatreniam.

Komisia v súlade s bodom 15 odporúčania 2008/850/ES¹⁹ uverejní tento dokument na svojich webových stránkach. Komisia nepovažuje tu uvedené informácie za dôverné. Do troch pracovných dní po doručení je možné v súlade s právnymi predpismi Spoločenstva a vnútroštátnymi právnymi predpismi týkajúcimi sa obchodného tajomstva informovať Komisiu²⁰ o tom, že tento dokument obsahuje dôverné informácie, ktoré si želáte pred uverejnením²¹ vypustiť. Akákoľvek takáto žiadosť by mala obsahovať odôvodnenie.

S úctou
Za Komisiu
Fabio Colasanti
generálny riaditeľ

¹⁹ Odporúčanie Komisie 2008/850/ES z 15. októbra 2008 o notifikáciách, lehotách a konzultáciách ustanovených v článku 7 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/21/ES o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby, Ú. v. EÚ L 301, 12.11.2008, s. 23.

²⁰ Žiadosť môžete zaslať buď elektronickou poštou na adresu: INFSO-COMP-ARTICLE7@ec.europa.eu alebo faxom na číslo: +32 2 298 87 82.

²¹ Komisia môže informovať verejnosť o výsledkoch svojho posúdenia pred koncom tohto trojdňového obdobia.