

EUROPSKA  
KOMISIA

V Bruseli 22. 2. 2018  
C(2018) 1035 final

**ODPORÚČANIE KOMISIE**

**z 22. 2. 2018**

**v súlade s článkom 7a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/21/ES zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (rámcová smernica) vo veci SK/2017/2010: Veľkoobchodné služby ukončenia hlasového volania v individuálnych mobilných sieťach na Slovensku**

Iba slovenské znenie je autentické

# ODPORÚČANIE KOMISIE

z 22. 2. 2018

**v súlade s článkom 7a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/21/ES zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (rámcová smernica) vo veci SK/2017/2010: Veľkoobchodné služby ukončenia hlasového volania v individuálnych mobilných sieťach na Slovensku**

Iba slovenské znenie je autentické

EURÓPSKA KOMISIA,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie,

so zreteľom na smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2002/21/ES zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (rámcová smernica)<sup>1</sup>, a najmä na jej článok 7a ods. 5,

po výzve zainteresovaným stranám, aby predložili pripomienky<sup>2</sup> v súlade s uvedeným ustanovením, a so zreteľom na tieto pripomienky,

so zreteľom na stanovisko Orgánu európskych regulátorov pre elektronické komunikácie (BEREC)<sup>3</sup>,

keďže:

## 1. POSTUP

- (1) Komisia 25. septembra 2017 zaregistrovala oznámenie slovenského vnútroštátneho regulačného orgánu (Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb – RÚ)<sup>4</sup> o poplatkoch za ukončenie volania na trhu s veľkoobchodnými službami ukončenia hlasového volania v individuálnych mobilných sieťach (oznámený návrh opatrenia).
- (2) Dňa 4. októbra 2017 bola RÚ zaslaná žiadosť o informácie<sup>5</sup> a odpoveď na ňu bola doručená 9. októbra 2017. Dňa 10. októbra 2017 bola RÚ zaslaná žiadosť o doplňujúce informácie a odpoveď na ňu bola doručená 11. októbra 2017.
- (3) V súlade s článkom 7a ods. 1 rámcovej smernice začala Komisia 24. októbra 2017 II. fázu vyšetrovania a následne oznámila RÚ a orgánu BEREC dôvody, prečo sa domnieva, že oznámené navrhované opatrenie by tvorilo prekážku na vnútornom trhu, a prečo má vážne pochybnosti o jeho zlučiteľnosti s právom Únie (list o vážnych pochybnostiach).

<sup>1</sup> 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, zmenená smernicou 2009/140/ES, Ú. v. EÚ L 337, 18.12.2009, s. 37, a nariadením (ES) č. 544/2009, Ú. v. EÚ L 167, 29.6.2009, s. 12.

<sup>2</sup> Oznámenie uverejnené na adrese: <https://circabc.europa.eu/d/d/workspace/SpacesStore/3521795e-a929-4a9c-bd5b-bd368fa2d968/SK-2017-2010 Notice to 3rd parties Art 7a.pdf>.

<sup>3</sup> Stanovisko orgánu BEREC z 5. decembra 2017, BoR (17) 251.

<sup>4</sup> Podľa článku 7 rámcovej smernice.

<sup>5</sup> V súlade s článkom 5 ods. 2 rámcovej smernice.

- (4) Dňa 5. decembra 2017 orgán BEREC predložil Komisii svoje stanovisko<sup>6</sup>, v ktorom plne podporil vážne pochybnosti Komisie.

## **2. OPIS OZNÁMENÉHO NÁVRHU OPATRENIA**

### **2.1. Predchádzajúce oznámenia**

- (5) V novembri 2016 bolo v rámci veci SK/2016/1955 oznámené štvrté preskúmanie trhu na Slovensku. RÚ na území Slovenska vymedzil štyri relevantné trhy so službami ukončenia volania v mobilných sieťach zodpovedajúce sieťam štyroch existujúcich prevádzkovateľov mobilných sietí (Slovak Telekom, Orange Slovensko, O2 Slovakia a SWAN Mobile), ktorých určil ako operátorov s významným vplyvom na trhu.
- (6) RÚ všetkým operátorom s významným vplyvom na trhu uložil tieto povinnosti: i) prístup k špecifickým sieťovým zariadeniam; ii) transparentnosť; iii) nediskriminácia a iv) regulácia cien na základe metodiky nákladového modelu BU-LRIC pure. RÚ špecifikoval, že poplatky za ukončenie volania v mobilnej sieti sa majú stanoviť v osobitnom postupe<sup>7</sup> a že ukončovanie volaní pochádzajúcich z územia mimo EÚ/EHP je vyňaté z povinnosti cenovej regulácie. Komisia vydala stanovisko „bez pripomienok“<sup>8</sup>.

### **2.2. Oznámený návrh opatrenia**

- (7) Oznámený návrh opatrenia obsahuje návrh stanoviť maximálnu cenu za ukončenie hlasového volania v jednotlivých mobilných sieťach operátorov Slovak Telekom, Orange Slovakia, O2 Slovakia a SWAN Mobile od januára 2018. Od prvých troch operátorov sa v oznámenom návrhu opatrenia vyžaduje, aby až do vydania nového rozhodnutia o regulácii cien uplatňovali maximálnu cenu 0,00825 EUR za minútu, zatiaľ čo SWAN Mobile môže do 30. septembra 2019 uplatňovať asymetrickú maximálnu cenu vo výške 0,00908 EUR za minútu<sup>9</sup>.
- (8) Sadzba 0,00825 EUR za minútu, ktorú majú uplatňovať Slovak Telekom, Orange Slovakia a O2 Slovakia, sa vypočítala pomocou modelu BU-LRIC.
- (9) Asymetrické poplatky za ukončenie volania v mobilnej sieti v prípade operátora SWAN Mobile oprel RÚ o odôvodnenie 17 a bod 10 odporúčania o prepojujúcich poplatkoch<sup>10</sup>, pričom argumentoval, že SWAN je novým účastníkom mobilného trhu, ktorý naň vstúpil v roku 2015, a preto na ňom nepôsobil dlhšie než štyri roky. RÚ v tejto súvislosti tvrdí, že SWAN Mobile má v porovnaní s ostatnými tromi prevádzkovateľmi mobilných sietí nízky podiel na trhu, vysoké vstupné náklady na vytvorenie zákazníkovej základne a obmedzené pridelené frekvenčné spektrum

<sup>6</sup> V súlade s článkom 7a ods. 3 rámcovej smernice.

<sup>7</sup> Aktuálne poplatky za ukončenie volania v mobilnej sieti oznámené v rámci prípadu SK/2013/1462 [rozhodnutie C(2013) 3830] sú výsledkom uplatnenia metodiky BU-LRIC pure a predstavujú 0,01226 EUR za minútu.

<sup>8</sup> C(2016) 8842.

<sup>9</sup> RÚ v odpovedi na žiadosť o informácie vysvetlil, že SWAN Mobile v súčasnosti uplatňuje symetrickú sadzbu 0,01226 EUR za minútu na základe dohody, ktorú podpísali všetci prevádzkovatelia mobilných sietí.

<sup>10</sup> Odporúčanie Komisie 2009/396/ES zo 7. mája 2009 o regulačnom zaobchádzaní s prepojujúcimi 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.

(výlučne v pásme 1 800 MHz)<sup>11</sup>. RÚ dospel k záveru, že operátorovi SWAN Mobile vznikajú pre existujúce strategické a hospodárske prekážky na trhu vyššie jednotkové náklady na ukončenie volania než ostatným trom prevádzkovateľom mobilných sietí.

- (10) Maximálny poplatok za ukončenie volania, ktorý má uplatňovať SWAN Mobile, sa určil na základe údajov, ktoré orgán BEREC uverejnil v januári 2016 [*Termination rates at European level* (Sadzby za ukončenie volania na európskej úrovni), január 2016]. RÚ konkrétne vypočítal maximálnu asymetrickú cenu pre operátora SWAN Mobile ako aritmetický priemer uplatniteľných poplatkov za ukončenie volania v krajinách, ktoré používajú metodiku BU-LRIC pure, čo zodpovedá sume 0,00908 EUR za minútu. Rozdiel medzi poplatkom za ukončenie volania operátora SWAN Mobile (vyplývajúcim z priemeru poplatkov za ukončenie volania na úrovni EÚ získaných metódikou BU-LRIC) a poplatkami za ukončenie volania stanovenými pre ostatných troch mobilných operátorov (cena vyplývajúca z modelu BU-LRIC) je 0,00083 EUR za minútu, teda približne 10 %.
- (11) Podľa RÚ sa skutočné náklady operátora SWAN Mobile na ukončenie volania rovnajú poplatku za ukončenie volania na základe BU-LRIC pure stanovenému v návrhu rozhodnutia o regulácii cien pre ostatných troch prevádzkovateľov mobilných sietí po pripočítaní dodatočných nákladov súvisiacich s využívaním vnútroštátnej roamingovej služby. RÚ vysvetlil, že SWAN Mobile v čase výpočtu poplatkov za ukončenie volania v mobilnej sieti nemal dostatočný počet zákazníkov (približne 98 000) a jeho vlastná sieť pokrývala populáciu Slovenska len čiastočne. Na zabezpečenie poskytovania služieb na celom území SWAN Mobile v súčasnosti využíva vnútroštátnu roamingovú službu, ktorú mu poskytuje hostiteľská sieť operátora Orange, čo pre SWAN Mobile znamená dodatočné náklady.
- (12) Na stanovenie poplatkov za ukončenie volania pre už existujúcich prevádzkovateľov mobilných sietí použil RÚ model BU-LRIC, pričom vychádzal z predpokladanej siete hypotetického efektívneho operátora, ktorý práve vstupuje na trh.
- (13) V súvislosti s výpočtom poplatkov za ukončenie volania na základe modelu BU-LRIC posúdil RÚ aj vážené priemerné náklady na kapitál (WACC) a navrhuje stanoviť ich na úrovni 5,76 %, no prispôbiť kapitálovú štruktúru na hypotetického efektívneho operátora.
- (14) RÚ vypočítal náklady na vlastný kapitál pomocou modelu oceňovania kapitálových aktív:

$$Re = Rf + \beta * (Rm - Rf) + SP^{12}$$

- (15) Podľa RÚ pripočítanie prirážky za veľkosť, ktorá je odvodená od trhovej kapitalizácie spoločností kótovaných na americkej burze cenných papierov, v súlade s uvedenou štúdiou odráža riziko premenlivosti návratnosti akcií operátora z dlhodobého hľadiska v závislosti od veľkosti podnikov. Táto prirážka zodpovedá ■■■ %. Z oznámenia a z odpovedí na žiadosti o informácie nebolo jasné, ako RÚ dospel k prirážke k WACC vo výške ■■■ %, ani to, ako je opodstatnená. Pokiaľ ide o beta koeficient vlastného kapitálu, z oznámenia ani z odpovedí na žiadosti

<sup>11</sup> RÚ uviedol, že keď SWAN Mobile v druhej polovici roka 2015 vstúpil na trh, jeho podiel na vysoko penetrovanom trhu mobilnej komunikácie určený podľa počtu aktívnych SIM kariet k 30. júnu 2016 predstavoval 3,23 %, pričom podiely jeho konkurentov prekračovali 28 %.

<sup>12</sup> Kde  $Re$  sú náklady na vlastný kapitál,  $Rf$  je výnosnosť bezrizikovej investície,  $\beta$  je beta koeficient vlastného kapitálu a  $Rm$  priemerná návratnosť trhového portfólia.  $SP$  je prirážka za veľkosť uvádzaná ročne v štúdiu Duff & Phelps: *Valuation Handbook*.

o informácie nie je jasné, či RÚ použil hodnotu beta ■ % alebo zaokrúhlil odhadovanú hodnotu beta na 1.

### **3. VÁŽNE POCHYBNOSTI, KTORÉ KOMISIA VYJADRILA PRI ZAČATÍ DRUHEJ FÁZY KONANIA PODĽA ČLÁNKU 7a**

- (16) Komisia 24. októbra 2017 vyjadrila vážne pochybnosti o zlučiteľnosti oznámených navrhovaných opatrení RÚ s právom EÚ, najmä s potrebou zabezpečiť maximálny prospech pre zákazníkov z hľadiska efektívnych poplatkov za služby ukončenia volania založených na nákladoch a zároveň to, aby poplatky za ukončenie volania v mobilných sieťach podporovali hospodársku súťaž (požiadavky uvedené v článku 8 ods. 4 a článku 13 ods. 2 prístupovej smernice<sup>13</sup> v spojení s článkom 8 a článkom 16 ods. 4 rámcovej smernice).
- (17) Komisia ďalej dospela k záveru, že oznámené navrhované opatrenie by mohlo vytvárať prekážky na vnútornom trhu.

#### **3.1. Poplatky za ukončenie volania v mobilnej sieti, ktoré má uplatňovať SWAN Mobile**

*Dodržanie ustanovení článku 8 ods. 4 a článku 13 ods. 2 prístupovej smernice v spojení s článkom 8 a článkom 16 ods. 4 rámcovej smernice*

- (18) Komisia odkázala na článok 8 ods. 4 a článok 13 ods. 2 prístupovej smernice, v ktorých sa od národných regulačných orgánov vyžaduje, aby i) uložili nápravné opatrenia, ktoré vychádzajú z povahy zisteného problému, sú primerané a oprávnené vzhľadom na ciele stanovené v článku 8 rámcovej smernice, a ii) v súvislosti s uložením regulácie cien zabezpečili, aby zvolený mechanizmus nákladovej návratnosti slúžil na podporu efektívnosti a udržateľnej hospodárskej súťaže a maximalizoval prínosy pre spotrebiteľa. Komisia zároveň odkázala na článok 16 ods. 4 rámcovej smernice, v ktorom sa od národných regulačných orgánov vyžaduje, aby podnikom s významným vplyvom na trhu uložili primerané regulačné povinnosti.
- (19) Komisia okrem toho zdôraznila, že podľa článku 8 ods. 3 rámcovej smernice národné regulačné orgány musia prispievať k rozvoju vnútorného trhu transparentnou vzájomnou spoluprácou, spoluprácou s Komisiou a s orgánom BEREC s cieľom zabezpečiť nielen rozvoj jednotného regulačného postupu, ale aj jednotné uplatňovanie rámcovej smernice a špecifických smerníc (ďalej len pod spoločným označením „regulačný rámec“).
- (20) Komisia vyjadrila vážne pochybnosti, či sú vyššie poplatky za ukončenie volania pre operátora SWAN Mobile, ktorých dôsledkom je cenová asymetria s poplatkami za ukončenie volania ostatných troch prevádzkovateľov mobilných sietí stanovenými na základe metodiky BU-LRIC pure, v súlade s regulačným rámcom, keďže táto asymetria nie je dostatočne odôvodnená vyššími prírastkovými jednotkovými nákladmi nového účastníka na mobilnom trhu oproti modelovému efektívnemu operátorovi.
- (21) Komisia uznala, že bod 10 odporúčania o prepojovacích poplatkoch, na ktorý sa odvolával samotný RÚ, umožňuje národným regulačným orgánom preukázať, že novému prevádzkovateľovi mobilnej siete vznikajú vyššie jednotkové náklady,

<sup>13</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2002/19/ES zo 7. marca 2002 o prístupe a prepojení elektronických komunikačných sietí a pridružené prostriedky (prístupová smernica), Ú. v. ES L 108, 24.4.2002, s. 7.

pretože jeho prevádzka nedosahuje minimálny efektívny rozsah. Komisia však nezistila, že by prírastkové jednotkové náklady na ukončenie volania vznikajúce spoločnosti SWAN Mobile boli vyššie než náklady, ktoré vznikajú operátorom s významným vplyvom na trhu, ktorých nákladovo efektívne poplatky sa na základe BU-LRIC pure stanovili vo výške 0,00825 EUR za minútu.

- (22) RÚ na požiadanie neposkytol vlastné jednotkové náklady operátora SWAN Mobile (pri ukončení volania vo vlastnej sieti), uviedol len, že: „*náklady spoločnosti SWAN v súčasnosti zodpovedajú výške poplatku za ukončenie volania, ktorý je uvedený v platnom cenovom rozhodnutí, a výške dodatočných nákladov, ktoré súvisia s využívaním vnútroštátnej roamingovej služby*“.
- (23) Pokiaľ ide o „dodatočné náklady, ktoré súvisia s využívaním vnútroštátnej roamingovej služby“ a dodatočné „náklady na budovanie siete a vytváranie zákaznickej základne“, ktoré RÚ zohľadnil pri výpočte asymetrického poplatku za ukončenie volania pre spoločnosť SWAN Mobile, RÚ nezdôvodnil, ako sa tieto náklady týkajú poskytovania služieb ukončenia volania zo strany operátora SWAN Mobile, do akej miery skutočne vznikajú a či sú citlivé na prevádzku, a teda relevantné pre výpočet poplatkov za ukončenie volania. RÚ jednoducho na výpočet „asymetrickej úrovne“ poplatku operátora SWAN Mobile použil európsku referenčnú hodnotu.
- (24) Pokiaľ ide o náklady na vnútroštátny roaming, Komisia sa domnieva, že hostiteľský prevádzkovateľ mobilnej siete a nový účastník SWAN Mobile poskytujú tie isté služby ukončenia volania, pretože obidvaja operátori využívajú tú istú mobilnú sieť na základe veľkoobchodnej služby vnútroštátneho roamingu. Preto nový účastník môže profitovať z tých istých úspor z rozsahu a/alebo sortimentu ako hostiteľský prevádzkovateľ mobilnej siete, a teda dosiahnuť rovnaké jednotkové náklady bez ohľadu na skutočný podiel na trhu<sup>14</sup>.
- (25) V takomto prípade by rozdiely v nákladoch medzi hostiteľským prevádzkovateľom mobilnej siete a operátormi odplatne využívajúcimi vnútroštátny roaming mohli závisieť aj od dohodnutej sadzby za čas volania. S výnimkou situácie, že na veľkoobchodnom trhu prístupu a zostavenia volania do mobilných sietí skutočne nefunguje hospodárska súťaž, by poplatky za ukončenie volania podľa dohody o vnútroštátnom roamingu za bežných okolností nemali presiahnuť poplatky za ukončenie volania hostiteľského prevádzkovateľa mobilných sietí. O obchodných podrobnostiach dohody o vnútroštátnom roamingu RÚ neposkytol žiadne informácie.
- (26) Vzhľadom na údajné vyššie náklady, ktoré vznikajú operátorovi SWAN Mobile v súvislosti s menším rozsahom frekvenčného spektra, sa Komisia domnieva, že argumentácia RÚ nie je v súlade s požiadavkami bodu 10 odporúčania o prepojavacích poplatkoch<sup>15</sup>, pretože RÚ neposkytol dostatočné vysvetlenie údajných výrazných rozdielov medzi nákladmi spoločnosti SWAN Mobile a ostatných prevádzkovateľov mobilných sietí v dôsledku pridelovania frekvenčného spektra. Konkrétne neobjasnil, do akej miery má rozdiel pri pridelovaní frekvenčného spektra vplyv na rozdiel v nákladoch na poskytovanie služieb ukončenia volania v mobilnej sieti. RÚ namiesto toho na výpočet „asymetrickej úrovne“ poplatkov operátora SWAN Mobile jednoducho použil referenčnú hodnotu. Navyše, keďže sa frekvenčné spektrum na Slovensku pridelilo na základe trhového

<sup>14</sup> Pozri vec FR/2012/1304.

<sup>15</sup> Odporúčanie Komisie 2009/396/ES zo 7. mája 2009 o regulačnom zaobchádzaní s prepojavacími poplatkami v pevných a mobilných telefónnych sieťach v EÚ, Ú. v. EÚ L 124, 20.5.2009, s. 67 – 74.

mechanizmu (aukcia prebehla v roku 2013), všetky údajné rozdiely v nákladoch súvisiace s frekvenčným pásmom vyplývajú zo samotného systému a sú pravdepodobne výrazne znížené alebo úplne odstránené.

- (27) Komisia preto vo svojom liste o vážnych pochybnostiach dospela k záveru, že asymetrické poplatky za ukončenie volania pre operátora SWAN Mobile by boli v rozpore s článkom 8 ods. 4 a článkom 13 ods. 2 prístupovej smernice v spojení s článkom 8 a článkom 16 ods. 4 rámcovej smernice. Takáto neopodstatnená asymetria by vskutku mala za následok vyššie poplatky za ukončenie volania pre ostatných existujúcich operátorov i nových účastníkov na trhu, čo by zas viedlo k vyšším maloobchodným cenám a súvisiacim stratám výhod pre zákazníkov.

*Dodržanie zásady nediskriminácie podľa článku 8 ods. 5 písm. b) rámcovej smernice*

- (28) Komisia vysvetlila, že zásada nediskriminácie je všeobecnou zásadou práva EÚ, ide o povinnosť rovnakého zaobchádzania v podobných situáciách. V súvislosti s regulačným rámcom sa v článku 8 ods. 5 písm. b) rámcovej smernice ukladá národným regulačným orgánom povinnosť uplatňovať okrem iného nediskriminačné regulačné zásady, aby za podobných okolností nedochádzalo k diskriminácii pri zaobchádzaní s operátormi.
- (29) Komisia dospela k názoru, že asymetrické poplatky za ukončenie volania, ktoré navrhuje RÚ, by mali za následok cenovú diskrimináciu ostatných troch prevádzkovateľov mobilných sietí oproti spoločnosti SWAN Mobile, pretože všetci operátori poskytujú tú istú službu ukončenia volania v tej istej mobilnej sieti a RÚ nepredložil primerané odôvodnenie, pokiaľ ide o objektívne rozdiely vo výške nákladov, ktoré by opodstatňovali asymetrické poplatky za ukončenie volania v prospech SWAN Mobile.

*Vytváranie prekážok na vnútornom trhu*

- (30) Komisia podotkla, že oznámené navrhované opatrenie RÚ by veľmi pravdepodobne viedlo k vytvoreniu prekážky na vnútornom trhu, keďže na základe zásady „volanie platí volajúca strana“ by SWAN Mobile mohol účtovať vyššie veľkoobchodné poplatky za ukončenie volania v prípade volaní prichádzajúcich z iných členských štátov než ostatní traja prevádzkovatelia mobilných sietí, a to na úkor operátorov a ich zákazníkov, ktorí by na Slovensku museli znášať vyššie poplatky. Komisia okrem toho poukázala na to, že vo väčšine členských štátov bolo novým účastníkom po ich vstupe na trh uložené symetrické nápravné opatrenie týkajúce sa regulácie cien. Rôzne regulačné prístupy zo strany národných regulačných orgánov v Únii by ohrozili vývoj jednotnej koncepcie pri poplatkoch za ukončenie volania na vnútornom trhu.
- (31) Komisia ďalej skonštatovala, že poplatky za ukončenie volania stanovené na efektívnej úrovni prispievajú k vytváraniu rovnakých podmienok nielen na vnútroštátnej úrovni, ale aj na úrovni EÚ tým, že odstraňujú narušenia hospodárskej súťaže medzi pevnými a mobilnými sieťami.

### **3.2. Prirážka za veľkosť podniku vo výpočte WACC**

*Súlad s článkom 8 ods. 2 písm. a) a článkom 8 ods. 5 písm. d) rámcovej smernice*

- (32) Komisia odkázala na článok 8 ods. 2 písm. a) a 8 ods. 5 písm. d) rámcovej smernice, ako aj na článok 13 ods. 1 a 2 prístupovej smernice, v ktorých sa vyžaduje, aby národné regulačné orgány uložili povinnosť regulácie nákladov, ktorá je okrem iného zameraná na plnenie týchto cieľov: i) podporiť efektívne investície vrátane investícií

do sietí novej generácie; ii) umožniť primeranú mieru návratnosti adekvátneho vloženého kapitálu, a zároveň podporiť efektívnosť a udržateľnú hospodársku súťaž a maximalizáciu prínosov pre spotrebiteľa z hľadiska výberu, ceny a kvality. Okrem toho Komisia odkázala na článok 8 ods. 5 písm. d) rámcovej smernice, v ktorom sa stanovuje, že národné regulačné orgány majú podporovať efektívne investície a inovácie, čím sa zároveň zabezpečí zachovanie konkurencieschopnosti na trhu.

- (33) Keďže vážené priemerné náklady na kapitál sú zložkou nákladovo orientovanej ceny, ktorú majú uplatňovať operátori s významným vplyvom na príslušnom trhu, národné regulačné orgány sú pri výpočte hodnoty WACC viazané týmito ustanoveniami.
- (34) Pokiaľ ide o výpočet WACC, Komisia vyjadrila vážne pochybnosti o tom, či by sa v rámci oznámenej hodnoty WACC skutočne zohľadnili v súčasnosti prevládajúce podmienky hospodárskej súťaže na relevantných aj kapitálových trhoch na Slovensku s prihliadnutím na riziko, ktoré znášajú investičné podniky, a prispelo sa k potrebnej spoľahlivosti relevantného parametra použitého na stanovenie nákladovo orientovaných cien operátorov s významným vplyvom na trhu (v tomto prípade poplatkov za ukončenie volania).
- (35) Konkrétne Komisia skonštatovala, že RÚ vypočítava náklady na vlastný kapitál použitím prirážky („prirážka za veľkosť“), ktorá odráža riziko rozdielnosti návratnosti akcií operátora z dlhodobého hľadiska v závislosti od veľkosti podnikov, ktorá je definovaná podľa štúdie autorov Duff a Phelps: *Valuation Handbook* a ktorá je odvodená od trhovej kapitalizácie spoločností kótovaných na americkej burze cenných papierov.
- (36) Takáto prirážka predstavuje [redacted] percentuálneho bodu a viedla by k zvýšeniu nominálneho odhadu WACC pred zdanením pre mobilné trhy približne o 28 % (WACC pred zdanením vo výške [redacted] %).
- (37) RÚ objasnil, že v podstate pripočítava prirážku k vzorcu pre WACC, aby vykompenzoval relatívne menšiu veľkosť slovenských operátorov a skutočnosť, že sú vystavení väčšiemu riziku, v porovnaní s ostatnými operátormi z členských štátov zahrnutými do porovnateľnej skupiny, ktorá sa použila pri výpočte beta koeficientu. RÚ uviedol, že keďže slovenskí operátori sú menší, investori sú vystavení väčšiemu riziku, a preto by sa k obvyklému vzorcu pre WACC mala pripočítať prirážka.
- (38) Komisia nesúhlasí s RÚ, keďže i) v protiklade s tým, čo tvrdil RÚ, takúto prirážku za veľkosť iné národné regulačné orgány v EÚ bežne neuplatňujú a podľa názoru Komisie nepredstavuje „bežný regulačný postup“ a ii) odôvodnenie prirážky za veľkosť, ktoré poskytol RÚ, je nedostatočné. Komisia pripomenula, že tradičné parametre vzorca pre WACC (prirážka za veľkosť k nim nepatrí) by mali dokázať v plnej miere zohľadniť nediverzifikovateľné riziko spoločností vrátane rizika slovenských spoločností. Akékoľvek ďalšie diverzifikovateľné (t. j. nesystémové) riziko spojené s investovaním do slovenských spoločností by teoreticky mohlo byť „oddiverzifikované“ investovaním do spoločností v iných krajinách alebo v iných odvetviach.
- (39) Podľa všetkého RÚ už zachytil prirodzené nediverzifikovateľné riziko slovenských operátorov týmito spôsobmi:
- a) použitím slovenských štátnych dlhopisov na určenie výnosnosti bezrizikovej investície;
  - b) zohľadnením kapitálovej štruktúry  $[\text{DebtValue}/(\text{DebtValue} + \text{EquityValue})]$  slovenských regulovaných podnikov v celkovej hodnote kapitálovej štruktúry.



- (40) Okrem toho by na zachytenie špecifických podnikových rizík bolo vhodnejšie, keby RÚ namiesto použitia porovnateľnej skupiny bol vypočítal beta koeficient slovenských regulovaných spoločností.
- (41) Okrem toho RÚ neposkytol dostatočné informácie o tom, ako sa dostal k hodnote prirážky za veľkosť vo výške [REDACTED] percentuálneho bodu.
- (42) Vzhľadom na uvedené skutočnosti, a keďže RÚ nepredložil žiadne oprávnené odôvodnenie, Komisia usúdila, že prirážka by sa nemala zahrnúť do výpočtu WACC, pretože by to viedlo k nadhodnoteniu nákladov na vlastný kapitál, čo pravdepodobne bude mať významný vplyv na konečnú hodnotu WACC, a teda na poplatky za ukončenie volania. V liste Komisie o vážnych pochybnostiach sa preto dospelo k záveru, že hodnota WACC, ktorú navrhuje RÚ a v ktorej je započítaná neodôvodnená prirážka za veľkosť, nepodporuje efektívne investície a inovácie a nezabezpečuje zachovanie hospodárskej súťaže na trhu ani maximalizáciu prínosov pre spotrebiteľa z hľadiska výberu, ceny a kvality.

### **3.3. Závery uvedené v liste o vážnych pochybnostiach**

- (43) Komisia v závere vyjadrila vážne pochybnosti o tom, že by oznámenie RÚ obsahovalo primerané odôvodnenie toho, či navrhovaný prístup pri stanovovaní cien za služby ukončenia volania pri SWAN Mobile spĺňa politické ciele a regulačné zásady zakotvené v článku 8 a článku 16 ods. 4 rámcovej smernice a či možno usúdiť, že je v súlade s článkom 8 ods. 4 a článkom 13 ods. 2 prístupovej smernice. Komisia tiež podotkla, že oznámený návrh opatrenia nie je v súlade so zásadou nediskriminácie, ako sa uvádza v článku 8 ods. 5 písm. b) rámcovej smernice, a že toto opatrenie by na vnútornom trhu vytváralo prekážky.

## **4. PRIPOMIENKY TRETÍCH STRÁN**

- (44) Komisia dostala pripomienky od dvoch zainteresovaných strán, Orange Slovensko, a. s., a SWAN Mobile, a. s.
- (45) Orange Slovensko, a. s., sa prikláňa k tomu, aby Komisia požadovala ukončenie asymetrie v sadzbách za ukončenie volania v mobilnej sieti, ktoré navrhuje RÚ, čím podporila vážne pochybnosti Komisie.
- (46) SWAN Mobile, a. s., naopak, nesúhlasí s vážnymi pochybnosťami Komisie v tejto konkrétnej veci a navyše zdôrazňuje, že pridelenie menšieho rozsahu frekvenčného spektra než v prípade jej troch konkurentov (len v pásme 1 800 MHz) a jej nízky podiel na trhu, keďže medzi mobilnými operátormi ide o nového účastníka, opodstatňujú asymetriu v sadzbách za ukončenie volania v mobilnej sieti.

## **5. POSTUP JEDNOTNÉHO UPLATŇOVANIA NÁPRAVNÝCH OPATRENÍ**

### **5.1. Stanovisko BEREC**

- (47) Orgán BEREC 5. decembra 2017 vydal stanovisko k listu Komisie o vážnych pochybnostiach podľa článku 7a ods. 3 rámcovej smernice.
- (48) BEREC sa domnieva, že všetky vážne pochybnosti Komisie sú odôvodnené.
- (49) Na základe svojej analýzy orgán BEREC dospel k názoru, že RÚ nepreukázal rozdiely vo výške nákladov, na ktoré by spoločnosť SWAN Mobile nemala vplyv a ktoré by opodstatňovali odchýlenie od skutočných nákladov. BEREC nezistil, že by prírastkové jednotkové náklady na ukončenie volania vznikajúce spoločnosti SWAN Mobile boli vyššie než náklady ostatných troch operátorov s významným vplyvom na trhu, ktorých nákladovo efektívne poplatky sa na základe BU-LRIC pure stanovili

vo výške 0,00825 EUR za minútu. BEREC preto súhlasí s Komisiou, že vyššie poplatky za ukončenie volania v prípade SWAN Mobile, ktoré vedú k cenovej asymetrii, nie sú v súlade s regulačným rámcom.

- (50) Orgán BEREC okrem toho zastáva názor, že RÚ neuviedol dostatočné odôvodnenie, prečo by sa situácia SWAN Mobile natoľko odlišovala od situácie ostatných prevádzkovateľov mobilných sietí, aby opodstatňovala odlišné zaobchádzanie, pokiaľ ide o poplatky za ukončenie volania. Oznámený návrh opatrenia by za takýchto okolností viedol k diskriminácii ostatných poskytovateľov služieb ukončenia volania v mobilnej sieti, ktorí nakupujú služby od spoločnosti SWAN Mobile, ako podotkla Komisia.
- (51) Pokiaľ ide o vytváranie prekážok na vnútornom trhu, BEREC sa domnieva, že RÚ sa nepodarilo dostatočne odôvodniť rozdielne zaobchádzanie pri poplatkoch za ukončenie volania v prípade SWAN Mobile, a preto súhlasí s vážnymi pochybnosťami Komisie.
- (52) Pokiaľ ide o vážne pochybnosti týkajúce sa výpočtov WACC, BEREC sa domnieva, že:
1. neexistuje žiadny dôkaz na podporu zaradenia prirážky za veľkosť do výpočtu WACC pomocou modelu oceňovania kapitálových aktív (Capital Asset Pricing Model – CAPM) na stanovenie nákladov na vlastný kapitál, ako to urobil RÚ;
  2. pri konvenčnom používaní CAPM by sa mali dať správne zachytiť kapitálové náklady danej regulovanej slovenskej spoločnosti;
  3. hoci RÚ vo svojej odpovedi na žiadosť o informácie spomenul zdroj prirážky za veľkosť, ktorý použil, nedefinoval jej hodnotu ani nevysvetlil, prečo je túto hodnotu vhodné používať pri výpočte WACC slovenských spoločností.
- (53) Preto BEREC súhlasí s Komisiou, že zaradenie prirážky za veľkosť nie je dostatočne odôvodnené.

## **5.2. Úzka spolupráca medzi RÚ, orgánom BEREC a Komisiou**

- (54) RÚ, BEREC a Komisia úzko spolupracovali podľa článku 7a ods. 2 a 4 rámcovej smernice s cieľom nájsť najvhodnejšie a najúčinnnejšie opatrenie s ohľadom na ciele stanovené v článku 8 rámcovej smernice.
- (55) Dňa 14. decembra 2017 sa uskutočnila trojstranná videokonferencia medzi RÚ, orgánom BEREC a Komisiou.
- (56) Komisia sa domnieva, že RÚ počas tejto fázy spolupráce neposkytol žiadne dodatočné odôvodnenie, podľa ktorého by oznámený návrh opatrenia mohol byť v súlade s regulačným rámcom. Na konci trojmesačného obdobia, ktoré nasledovalo po tom, čo Komisia RÚ a orgánu BEREC oznámila svoje vážne pochybnosti, RÚ nezmenil ani nestiahol oznámený návrh opatrenia.

## **5.3. Záver konania začatého s cieľom zabezpečiť jednotné uplatňovanie nápravných opatrení**

- (57) Keďže RÚ ponechal oznámený návrh opatrenia nezmenený aj na konci trojmesačného obdobia, ktoré nasledovalo po tom, čo Komisia oznámila svoje vážne pochybnosti v súlade s článkom 7a ods. 1 rámcovej smernice, Komisia, s osobitným prihliadnutím na stanovisko BEREC, môže vydať odporúčanie, v ktorom od RÚ bude požadovať zmenu alebo stiahnutie oznámeného návrhu opatrenia, prípadne

môže prijať rozhodnutie o stiahnutí svojich výhrad uvedených v liste o vážnych pochybnostiach.

- (58) Komisia sa domnieva, že výhrady uvedené v jej liste o vážnych pochybnostiach sú stále opodstatnené.
- (59) Komisia sa predovšetkým domnieva, že navrhované poplatky za ukončenie volania pre nového účastníka na trhu SWAN Mobile, ktoré nie sú stanovené na symetrickej úrovni (zodpovedajúcej nákladom efektívneho operátora ako v prípade poplatkov stanovených pre už etablovaných troch prevádzkovateľov mobilných sietí), nie sú dostatočne odôvodnené vyššími prírastkovými jednotkovými nákladmi nového účastníka na mobilnom trhu oproti modelovému efektívnemu operátorovi. Takáto neopodstatnená asymetria by mala za následok vyššie poplatky za ukončenie volania pre ostatných existujúcich operátorov i nových účastníkov na trhu, čo by zas viedlo k vyšším maloobchodným cenám a súvisiacim stratám výhod pre spotrebiteľov. Takéto asymetrické poplatky za ukončenie volania pre operátora SWAN Mobile by preto boli v rozpore s článkom 8 ods. 4 a článkom 13 ods. 2 prístupovej smernice v spojení s článkom 8 a článkom 16 ods. 4 rámcovej smernice.
- (60) V tejto súvislosti Komisia konštatuje, že slovenský regulačný orgán ani v druhej fáze konania neposkytol primerané odôvodnenie, prečo by navrhované asymetrické poplatky za ukončenie volania v prípade SWAN Mobile odrážali vyššie prírastkové jednotkové náklady tohto operátora oproti modelovému efektívnemu operátorovi.
- (61) Pokiaľ ide o navrhované asymetrické sadzby v prospech SWAN Mobile, Komisia tiež odkazuje na dôvody, ktoré orgán BEREC uvádza vo svojom stanovisku ako vysvetlenie, prečo v tomto prípade uplatňovať takéto asymetrické sadzby nie je odôvodnené:
- a) po prvé, RÚ nepreukázal prekážky vstupu na trh a expanzie na maloobchodných trhoch, ktoré by ho podľa bodu 10 odporúčania o prepožovacích poplatkoch oprávňovali uplatňovať asymetrické sadzby, ak by boli preukázané vyššie prírastkové náklady;
  - b) po druhé, RÚ neposkytol primerané odôvodnenie, prečo spoločnosti SWAN Mobile vznikli vyššie prírastkové náklady v dôsledku nerovnomerného pridelenia frekvenčného spektra a nákladov na vnútroštátny roaming. RÚ totiž nepredložil konkrétne dôkazy o vyšších nákladoch spôsobených pridelením frekvenčného spektra a poplatkami za vnútroštátny roaming. Nevypočítal náklady spoločnosti SWAN Mobile, ale použil referenčnú hodnotu členských štátov EÚ, ktoré na stanovenie asymetrických poplatkov za ukončenie volania používajú model BU LRIC.
- (62) Komisia okrem toho opakuje, že asymetrické sadzby v prospech SWAN Mobile by porušovali zásadu nediskriminácie, keďže RÚ nedokázal, že táto spoločnosť by bola v odlišnej situácii v porovnaní s ostatnými prevádzkovateľmi mobilných sietí, ktorá by odôvodnila uplatnenie inej sadzby za ukončenie volania.
- (63) Napokon sa Komisia domnieva, že asymetrické sadzby v prospech SWAN Mobile by viedli k vytvoreniu prekážok na vnútornom trhu, keďže táto spoločnosť by mohla účtovať vyššie sadzby za ukončenie volaní prichádzajúcich z iných členských štátov než ostatní traja prevádzkovatelia mobilných sietí, čo by bolo na úkor ostatných troch operátorov a ich zákazníkov, ktorí by na Slovensku museli znášať vyššie poplatky.
- (64) Pokiaľ ide o hodnotu WACC, Komisia sa domnieva, že v kontexte výpočtu nákladov na vlastný kapitál uplatňovanie prírážky, ktorá odráža riziko rozdielnosti návratnosti

akcií operátora z dlhodobého hľadiska v závislosti od veľkosti podnikov („prirážka za veľkosť“), nie je odôvodnené a viedlo by k nadhodnoteniu nákladov na vlastný kapitál, čo by pravdepodobne malo významný vplyv na konečnú hodnotu WACC, a teda aj poplatky za ukončenie volania. Toto ustanovenie preto nepodporí efektívne investície a inovácie a nezabezpečí zachovanie hospodárskej súťaže na trhu a maximalizáciu prínosov pre spotrebiteľa z hľadiska výberu, ceny a kvality. Takéto ustanovenia by preto boli v rozpore s článkom 8 ods. 2 písm. a) a článkom 8 ods. 5 písm. d) rámcovej smernice.

- (65) RÚ navyše počas druhej fázy konania neposkytol iné opodstatnenie alebo dodatočné dôvody na uplatnenie prirážky za veľkosť v súvislosti s výpočtom nákladov na vlastný kapitál.
- (66) Vzhľadom na uvedené skutočnosti sa Komisia domnieva, že navrhovaným prístupom sa nedosahuje cieľ, ktorým je zohľadniť ceny, ktoré by boli k dispozícii na konkurenčnom trhu, ako to vyžaduje článok 13 ods. 2 prístupovej smernice, a ktoré by podporovali efektívnosť, udržateľnú hospodársku súťaž a prínosy pre spotrebiteľov, ako aj efektívne investície a inovácie.
- (67) Komisia tiež odkazuje na stanovisko orgánu BEREC, ktoré potvrdzuje, že prirážka za veľkosť nie je odôvodnená, keďže RÚ nepreukázal, že taká prirážka by bola nevyhnutná v záujme vyrovnaní rizika, ktorému slovenské spoločnosti údajne čelia vzhľadom na relatívne malú veľkosť a vyššie riziko v porovnaní s ostatnými operátormi. Uplatňovanie takejto prirážky by tak bolo v rozpore s cieľom podporiť efektívne investície a inovácie a zároveň zabezpečiť zachovanie hospodárskej súťaže na trhu a maximalizáciu prínosov pre spotrebiteľa z hľadiska výberu, ceny a kvality.
- (68) Vzhľadom na uvedené skutočnosti Komisia dospela k rovnakému záveru ako orgán BEREC vo svojom stanovisku, t. j. že RÚ neposkytol dostatok dôkazov o tom, že oznámený návrh opatrenia je v úplnom súlade s politickými cieľmi a zásadami regulačného rámca.
- (69) Ako bolo vysvetlené v liste o vážnych pochybnostiach, Komisia môže vydávať odporúčania<sup>16</sup> týkajúce sa harmonizovaného uplatňovania regulačného rámca v záujme podpory dosahovania cieľov stanovených v článku 8 rámcovej smernice. Komisia si uplatňuje toto právo najmä vtedy, ak zistí, že nezrovnalosti pri plnení regulačných úloh vyplývajúcich z regulačného rámca národnými regulačnými orgánmi môžu vytvoriť prekážku na vnútornom trhu. Presne v tejto súvislosti Komisia s cieľom zabezpečiť správny a jednotný výklad a uplatňovanie relevantných ustanovení regulačného rámca v celej EÚ prijala odporúčanie o prepojavacích poplatkoch, v ktorom stanovila jednotnú koncepciu, podľa ktorej by národné regulačné orgány mali postupovať pri plnení povinnosti cenovej regulácie poplatkov za ukončenie volania v pevných a mobilných sieťach.
- (70) Komisia opakuje svoj názor, ktorý sformulovala aj v liste o vážnych pochybnostiach, že povinnosť nákladovej orientácie na základe metodiky BU-LRIC pure najlepšie podporuje hospodársku súťaž, pretože okrem iného predstavuje záruku maximalizácie prínosov pre všetkých používateľov z hľadiska výberu, ceny a kvality v súlade s článkom 8 ods. 2 rámcovej smernice. Komisia navyše skonštatovala, že poplatky za ukončenie volania v mobilných sieťach založené na modeli BU-LRIC pure prispievajú k vytváraniu rovnakých podmienok pre operátorov, pretože odstraňujú narušenia hospodárskej súťaže na trhoch so službami ukončenia volania.

<sup>16</sup> V súlade s článkom 19 rámcovej smernice.

- (71) Na základe uvedených skutočností a pripomínajúc dôvody vyjadrené v liste o vážnych pochybnostiach Komisia vydáva toto odporúčanie, v ktorom vyzýva RÚ, aby zmenil alebo stiahol navrhované opatrenia,

#### TÝMTO ODPORÚČA:

1. RÚ by mal zmeniť alebo stiahnuť nápravné opatrenia týkajúce sa cenových stropov v prípade služieb ukončovania volania v mobilných sieťach na Slovensku s cieľom zabezpečiť, aby poplatky za ukončenie volania v mobilnej sieti mali symetrickú úroveň zodpovedajúcu nákladom efektívneho prevádzkovateľa. Konkrétne by RÚ mal uplatňovať na spoločnosť SWAN Mobile rovnaké poplatky za ukončenie volania v mobilných sieťach ako v prípade ďalších troch prevádzkovateľov mobilných sietí, a to na základe nákladového modelu BU-LRIC.
2. RÚ by mal zmeniť alebo stiahnuť nápravné opatrenia týkajúce sa cenových stropov v prípade služieb ukončovania volania v mobilných sieťach na Slovensku s cieľom zabezpečiť, aby súčasťou výpočtu WACC nebola prirážka za veľkosť.
3. RÚ by mal zabezpečiť, aby sa za celé obdobie, na ktoré sa vzťahuje oznámený návrh opatrenia, symetrické poplatky za ukončenie volania založené na modeli BU-LRIC uplatňovali bez akéhokoľvek odkladu so zreteľom na ciele stanovené v článku 8 rámcovej smernice a s osobitným zreteľom na článok 8 ods. 3 písm. d) rámcovej smernice, podľa ktorého RÚ musí spolupracovať s inými národnými regulačnými orgánmi, s Komisiou a s orgánom BEREC s cieľom zabezpečiť rozvoj jednotného regulačného postupu.
4. Komisia uverejní toto odporúčanie na svojej webovej stránke. RÚ sa vyzýva, aby do troch pracovných dní po doručení tohto odporúčania v súlade s právnymi predpismi Európskej únie a vnútroštátnymi právnymi predpismi týkajúcimi sa obchodného tajomstva informoval Komisiu o tom, či podľa neho tento dokument obsahuje dôverné informácie, ktoré si RÚ želá pred uverejnením vypustiť. Každá takáto žiadosť by mala byť odôvodnená.
5. Ak sa RÚ rozhodne, že oznámené navrhované opatrenie na základe tohto odporúčania nezmení ani nestiahne, musí v súlade s článkom 7a ods. 7 rámcovej smernice Komisii poskytnúť riadne odôvodnenie.
6. V súlade s článkom 7a ods. 6 rámcovej smernice RÚ oznámi Komisii prijatý návrh opatrenia do jedného mesiaca od vydania jej odporúčania. Toto obdobie možno na žiadosť RÚ predĺžiť, aby RÚ mohol usporiadať verejnú konzultáciu v súlade s článkom 6 rámcovej smernice.

7. Toto odporúčanie je určené RÚ.

V Bruseli 22. 2. 2018

*Za Komisiu  
Mariya GABRIEL  
členka Komisie*

**OVERENÁ KÓPIA ORIGINÁLU**  
Za generálneho tajomníka

**Jordi AYET PUIGARNAU**  
Riaditeľ kancelárie  
**EURÓPSKA KOMISIA**