



EURÓPSKA KOMISIA

V Bruseli, 19/05/2011
C(2011) 3645

SG-Greffe (2011) D/7880

Telekomunikačný úrad Slovenskej republiky (TÚSR)

Továrenská 7
810 06 Bratislava 16
Slovensko

Do pozornosti:
Pán Ladislav Mikuš
Predseda

Fax: +421 2 5293 2095

Vážený pán Mikuš,

Vec: Rozhodnutie Komisie týkajúce sa vecí SK/2011/1210 a SK/2011/1211: Trh s veľkoobchodným (fyzickým) prístupom k sieťovej infraštruktúre (vrátane spoločného prístupu alebo úplného uvoľneného prístupu) na pevnom mieste a príslušné opatrenia.

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

I. POSTUP

Komisia zaevidovala 19. a 20. apríla 2011 dve oznámenia národného regulačného orgánu Slovenska, *Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky (TÚSR)*, týkajúce sa trhu s veľkoobchodným (fyzickým) prístupom k sieťovej infraštruktúre (vrátane spoločného prístupu alebo úplného uvoľneného prístupu) na pevnom mieste² a podrobných údajov o opatreniach na kontrolu cien na tomto trhu.

Národná konzultácia³ o návrhu analýzy trhu sa konala od 23. novembra 2010, zatiaľ čo

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 Z odpovedí na trhu 4 podľa odporúčania Komisie 2007/879/ES zo 17. decembra 2007 o príslušných trhoch produktov a služieb v sektore elektronických komunikácií umožňujúcich reguláciu *ex-ante* v súlade so Smernicou 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 344, 28.12.2007, s. 65. rámcovou smernicou.

³ V súlade s článkom 6 rámcovej smernice.

národné konzultácie o návrhu metodiky nákladov sa konali od 25. novembra 2010 a od 18. februára 2011. Obe konzultácie trvali tridsať dní. TÚSR uverejnil dokumentáciu z konzultácií na svojej webovej stránke. Zároveň TÚSR zaslal samostatné oznámenie o návrhu opatrení len Slovak Telekomu.

Termíny ukončenia konzultácie na úrovni EÚ podľa článku 7 rámcovej smernice sú 19. máj 2011 resp. 20. máj 2011.

TÚSR bola 5. mája 2011 zaslaná žiadosť o informácie a odpoveď bola doručená 10. mája 2011.

Na základe článku 7 ods. 3 rámcovej smernice môžu národné regulačné orgány (ďalej len „NRO“) a Komisia predložiť k oznámeným návrhom opatrení pripomienky príslušnému NRO.

II. OPIS NAVRHOVANÉHO OPATRENIA

II.1. Súvislosti

V prvom preskúmaní⁴ trhu TÚSR určilo etablovaného operátora, Slovak Telekom, s významným vplyvom na vnútroštátnom trhu pre uvoľnený prístup (vrátane spoločného prístupu) k metalickým účastníckym prípojkám a subprípojkám. Následne TÚSR uložil Slovak Telekomu súbor povinností vrátane povinnosti: i) transparentnosti, ii) nediskriminácie, iii) vedenia oddeleného účtovníctva, iv) zabezpečenia prístupu k špecifickým zariadeniam a ich využitia a v) kontroly cien vrátane povinnosti nákladovej orientácie cien.

Komisia vo svojom „pripomienkovom“ liste zdôraznila, že chýbajú podrobné údaje o povinnosti kontroly cien, a to z pohľadu metodiky, ako aj úrovne veľkoobchodných poplatkov. Komisia teda vyzvala TÚSR, aby na základe článku 7 ods. 3 rámcovej smernice oznámil navrhované vykonávacie opatrenie, ktorým sa stanovuje metodika nákladov, veľkoobchodné poplatky za úplne uvoľnenie, spoločný prístup a spoločný prenájom zariadení a časový rámec a fázy uplatniteľné na zníženia cien.

TÚSR oznámil 4. júna 2009 druhé preskúmanie trhu na vnútroštátnom trhu pre uvoľnený prístup (vrátane spoločného prístupu) k metalickým účastníckym prípojkám a subprípojkám. V tomto oznámení TÚSR navrhol vylúčenie optických sietí z vymedzenia príslušného trhu. Po diskusiách s útvarmi Komisie počas fázy I tohto druhého preskúmania oznámenia TÚSR stiahol svoj návrh opatrenia ešte pred termínom ukončenia fázy I konzultácie na úrovni EÚ. Súčasné oznámenia sa teda týkajú revidovaného druhého kola preskúmania príslušného trhu.

II.2. Oznámené návrhy opatrení

II.2.1. Vymedzenie trhu

Vo svojej analýze trhu TÚSR zohľadnil súčasný stav rozvoja sietí v Slovenskej republike⁵ a služieb dostupných výhľadovo v budúcnosti⁶. TÚSR zahŕňa do príslušného

⁴ Prvé preskúmanie trhov pre veľkoobchodný trh na uvoľnený prístup (vrátane spoločného prístupu) k metalickým účastníckym prípojkám a subprípojkám v Slovenskej republike sa vopred oznámilo Komisii a Komisia ho zhodnotila v rámci vecí SK/2004/0107, SG-Greffe(2004)D/205500.

⁵ Operátori vyvíjajú rozdielne sieťové infraštruktúry. Najdôležitejšie sú FTTB s 52,6 % a FTTH so 46,5 %. FTTC a topológia FTTN predstavuje 0,9 % (údaje k 31. decembru 2010).

trhu vlastné dodávanie služieb aj externé poskytovanie miestnych účastníckych prípojk a subprípojk (vrátane úplného a spoločného prístupu) k medeným a optickým sieťam⁷, ako aj spoločné využívanie zariadení alebo spoločný prenájom. TÚSR vylučuje káblové siete (CATV)⁸ z príslušného trhu z dôvodu ich značne obmedzeného pokrytia⁹ a limitovaného obmedzenia, ktoré majú na medené a optické siete¹⁰. TÚSR podobne vylučuje iné technológie prístupu (FWA, WiFi a mobilnú sieť) z dôvodu ich nedostatočnej zastupiteľnosti.

Napriek skutočnosti, že v rôznych oblastiach Slovenskej republiky možno pozorovať rozličné úrovne konkurenčného tlaku optických sietí, TÚSR zdôrazňuje, že takýto tlak nie je v tejto fáze dostatočný na to, aby trvalo ovplyvňoval konkurenčné podmienky, a teda uzatvára, že príslušným geografickým trhom je územie Slovenskej republiky¹¹.

II.2.2. Zistenie významného vplyvu na trhu (ďalej len „VVT“)

TÚSR označuje Slovak Telekom za operátora s významným vplyvom na trhu. TÚSR zohľadnil: i) veľkosť podniku v pomere k príslušnému trhu, ako aj zmeny jeho relatívneho trhového podielu v čase, ii) kontrolu nad unikátnym zariadením, iii) existenciu historických technologických výhod, iv) zodpovedajúcu vyjednávajúcu silu na strane dopytu, v) úroveň diferenciacie služieb, vi) existenciu potenciálnej konkurencie, vii) prekážky vstupu na trh a viii) súčasný stav hospodárskej súťaže na príslušnom trhu.

TÚSR zdôrazňuje, že Slovak Telekom má kontrolu nad základnou infraštruktúrou¹². Slovak Telekom je jediným podnikom, ktorý poskytuje fyzický prístup prostredníctvom miestnych medených účastníckych prípojk. TÚSR poukazuje aj na to, že odkedy sa v roku 2005 zverejnila štandardná ponuka Slovak Telekomu, len jediný operátor, GTS

⁶ TÚSR začína svoje analýzy na úrovni maloobchodu a uzatvára, že v Slovenskej republike je veľa operátorov, ktorí poskytujú širokopásmové služby na rôznych sieťach. Na maloobchodnej úrovni má Slovak Telekom najväčší podiel na trhu so [...]%. Orange Slovensko má trhový podiel [...] %. Káblový operátor UPC má trhový podiel [...]%. Alternatívni operátori používajúci prístupovú sieť Slovak Telekomu majú trhový podiel [...]%. V skutočnosti, 8 najväčších alternatívnych operátorov majú trhový podiel 12,7 % a 674 ostatných (miestnych) operátorov má celkový podiel na trhu 27,6 % (údaje k 31. decembru 2010).

⁷ TÚSR vymedzuje FTTx ako prístup cez optickú sieť ku konečnému používateľovi (FTTH) a prístup prostredníctvom kombinácie prístupu na sieť cez optické vlákno a meď.

⁸ Táto sieť je založená na norme DOCSIS (Data Over Cable Service Interface Specification) alebo na jej európskom ekvivalente euroDOCSIS.

⁹ TÚSR sa domnieva, že káblové ponuky by mohli byť len regionálnym alebo miestnym riešením. UPS, prevádzkovateľ káblového pripojenia, je prítomný v 21 mestách, zatiaľ čo Telekom poskytuje xDSL služby v takmer [...] % miest Slovenskej republiky. TÚSR zdôrazňuje aj vysoké náklady na zmenu, ktoré v súčasnosti znášajú koncoví používatelia, keď menia operátorov.

¹⁰ Okrem toho, v súčasnosti a v krátkodobom časovom rámci nie sú na káblových sieťach dostupné frekvencie. TÚSR podobne zdôraznil, že tieto siete sa vybudovali výlučne na poskytovanie maloobchodných služieb. Ich zlepšovanie na poskytovanie veľkoobchodných služieb by si tak vyžadovalo rozsiahle investície a vylepšenie vysokofrekvenčných častí.

¹¹ V odpovedi na žiadosť o informácie TÚSR opätovne potvrdil, že pokrytie alternatívnymi sieťami je obmedzené na niektoré mestá alebo ich časti. Okrem toho, TÚSR v súčasnosti neplánuje ďalšie zavádzanie optických sietí, vzhľadom na to, že operátori plánujú investovať viac do zlepšenia existujúcich optických sietí (hustota, kapacita atď.).

¹² V Slovenskej republike si 43,58 % používateľov zakúpilo xDSL prístup od Slovak Telekomu v porovnaní s 21,17 % používateľov, ktorí používajú optické siete. 10,58 % používa káblovú sieť a 22,43 % FWA a WiFi prístup (údaje k 31. decembru 2010).

Slovakia, podpísal so Slovak Telekomom všeobecnú zmluvu o prístupe k miestnej účastníckej prípojke (zmluva nadobudla účinnosť v máji 2009)¹³. Navyše, napriek rozvoju optických sietí sa TÚSR nazdáva, že súčasné pokrytie týmito sieťami¹⁴ zostane obmedzené¹⁵.

II.2.3. Regulačné opatrenia

TÚSR ukladá operátorovi VVT povinnosť: i) transparentnosti, ii) nediskriminácie, iii) vedenia oddeleného účtovníctva, iv) zabezpečenia prístupu a v) kontroly cien a nákladovej orientácie cien (obmedzenej na medenú sieť).

Pokiaľ ide o povinnosť transparentnosti, TÚSR navrhuje posilniť nedávno nastolenú povinnosť tým, že stanoví minimálny zoznam položiek v referenčnej ponuke vrátane: i) podmienok poskytovania služieb, ii) podmienok prístupu k informačným systémom operátora VVT, iii) termínov na stanovenie požiadaviek služieb a iv) štandardných zmluvných podmienok¹⁶. TÚSR ďalej navrhuje, aby sa uložili povinnosti vzhľadom na proces prechodu z medených sietí na optické siete¹⁷.

Povinnosť prístupu sa ukladá pre medené aj optické siete a zahŕňa úplný aj spoločný prístup, spoločný prenájom, ako aj prístup k civilným infraštruktúram. Pokiaľ ide o uvoľnenie optickej siete, v odpovedi na žiadosť o informácie TÚSR objasňuje, že konečné detaily prístupu sa stanovujú v správnom konaní s operátorom VVT.

TÚSR navrhuje uvaliť povinnosť kontroly cien a nákladovej orientácie cien len pre služby spoločného prenájomu založené na medených účastníckych prípojkách a subprípojkách. Pokiaľ ide o ostatné služby prístupu k medeným káblom, TÚSR navrhuje, aby sa zaviedla metodika tvorby cien prostredníctvom porovnania („benchmarkingu“). Navrhovaná povinnosť kontroly cien sa vôbec nevzťahuje na optickú sieť, keďže TÚSR argumentuje, že povinnosť nediskriminácie by sa mala rovnocenne uplatniť na tvorbu cien a tým by sa mala zaistiť primeraná cena¹⁸. Metodika porovnania¹⁹ sa uplatňuje v tých prípadoch, keď ceny navrhnuté Slovak Telekomom vykazujú „významný rozdiel“ v

¹³ TÚSR uviedlo, že podniky majú voči Slovak Telekomu slabú vyjednávaciu pozíciu.

¹⁴ Orange Slovensko poskytuje služby FTTH v 17 mestách, Slovak Telekom v 33 mestách, Swan v 10 mestách, Antik Telecom v 4 mestách a Slovanet v 5 mestách/mestských častiach. K 31. decembru 2010 Orange Slovensko pokrývalo [...] domácností s [...] aktívnymi pripojeniami, Slovak Telekom pokrýval [...] domácností, Swan pokrýval [...] domácností s [...] aktívnymi pripojeniami a Antik Telecom mal [...] aktívne pripojených domácností.

¹⁵ Investície so optických sietí dosiahli doteraz 200 miliónov EUR. Počas najbližších 5 rokov sa očakávajú investície vo výške len 15 miliónov EUR.

¹⁶ V odpovedi na žiadosť o informácie TÚSR spresňuje, že kľúčové ukazovatele výkonnosti sa nebudú nastoľovať.

¹⁷ Slovak Telekom bude povinný uverejniť informácie o akomkoľvek zámere zastaviť poskytovanie prístupu prostredníctvom miestneho metalickej účastníckej prípojky v dôsledku prechodu na FTTH optické prístupové siete: 1) minimálne 2 roky pred plánovaným ukončením poskytovania prístupu, ak dosiahne dohodu o migrácii existujúcich prístupov, alebo 2) minimálne 5 rokov, ak nedosiahne dohodu o migrácii.

¹⁸ Okrem toho, v odpovedi na žiadosť o informácie, TÚSR spresňuje, že nemá ani model nákladov pre výpočet ceny za optický prístup ani zdroje na jeho rozvoj.

¹⁹ TÚSR zamýšľa uskutočňovať porovnanie cien každoročne a náležite zohľadniť podnety alternatívnych operátorov.

porovnaní s aritmetickým priemerom cien v iných členských štátoch EÚ²⁰.

Navrhovaný model kontroly cien používa dve rôzne koncepcie tvorby modelu nákladov, založené na rozdielnom charaktere činnosti, ktorá sa vyžaduje na zriadenie služieb spoločného prenájmu. Metodika activity based costing (metodika ABC – Metodika procesne orientovaného nákladového účtovníctva) sa použije v prípade tých služieb, ktoré sa použijú len raz počas implementácie služby spoločného prenájmu a jeho správy. Zmiešaná metodika dlhodobých priemerných prírastkových nákladov (LRAIC)²¹ sa používa na výpočet nákladov spôsobených týmito službami, ktoré sa prenajímajú za mesačný nájom a ktoré zahŕňajú nájom spoločných zariadení (oblastí) a príslušného vybavenia (základného a voliteľného). TÚSR oznámil aj metodiku výpočtu primeranej miery návratnosti investovaného kapitálu, založenú na vážených priemerných kapitálových nákladoch (WACC).

III. PRIPOMIENKY

Na základe tohto oznámenia má Komisia tieto pripomienky²²:

Mechanizmus konzultácií a transparentnosti

Podľa článku 6 rámcovej smernice sú národné regulačné orgány povinné poskytnúť zainteresovaným stranám príležitosť pripomienkovať návrh opatrenia v primeranom časovom období a členské štáty sú povinné zaistiť zriadenie jednotného informačného miesta, prostredníctvom ktorého je možné získať prístup ku všetkým aktuálnym konzultáciám.

TÚSR uskutočnil jednu národnú konzultáciu o preskúmaní trhu a dve národné konzultácie o metodike cien. Komisia berie na vedomie skutočnosť, že návrhy opatrení boli uverejnené na webovej stránke TÚSR a TÚSR informoval tlač o národných konzultáciách krátkou správou. Jednotlivé oznámenia o navrhovaných opatreniach však boli adresované výhradne Slovak Telekomu²³. V tomto ohľade Komisia zdôrazňuje, že sa zdá, že týmto postupom sa v porovnaní s ostatnými trhovými subjektmi s VVT operátorom zaobchádza inak a privilegovaným spôsobom.

²⁰ Poplatky za prístup klesli od roku 2005 v priemere o 74 %. Posledná zmena, ktorú navrhol Slovak Telekom, by sa mala uplatňovať od 15. mája 2011. V súčasnosti sú poplatky za využívanie úplného a spoločného miestneho prístupu k účastníckej prípojke (LLU) a prístupu k časti účastníckej prípojky nasledovné:

	Zriaďovacie poplatky v EUR		Mesačný prenájom v EUR	
	Úplný LLU	Spoločný LLU	Úplný LLU	Spoločný LLU
Porovnanie EÚ	38,79	41,73	8,50	2,13
Slovak Telekom	42,00	44,00	4,20	2,53

²¹ Navrhovaný model LRIC možno použiť pri výpočte investícií do spoločného prenájmu pri prístupe zhora nadol alebo zdola nahor. Vo všetkých ostatných prípadoch sa má použiť model zdola nahor.

²² V súlade s článkom 7 ods. 3 rámcovej smernice.

²³ TÚSR spresnil, že príčinou tohto postupu boli vnútroštátne právne predpisy.

Komisia preto zdôrazňuje, že, predovšetkým vzhľadom na to, že navrhované opatrenie má veľký vplyv na príslušný trh, všetky zainteresované strany by mali mať možnosť zúčastniť sa na národných konzultáciách za rovnakých podmienok. Komisia pripomína, že povinnosť rovnakého zaobchádzania je všeobecnou zásadou práva EÚ, ktorá sa všeobecne musí dodržiavať. Komisia navyše poznamenáva, že mechanizmus konzultácií je kľúčovým prvkom regulačného procesu a je preto potrebné riadiť ho spôsobom, ktorý skutočne stavia všetky trhové subjekty na rovnakú pozíciu. Komisia preto vyzýva TÚSR, aby v budúcnosti zaistil v národných konzultáciách rovnaké zaobchádzanie so všetkými trhovými subjektmi.

Použitie porovnania namiesto účinnej regulácie cien na fyzický prístup k medeným účastníckym prípojkám

TÚSR navrhuje obmedziť opatrenie na kontrolu cien na medenú sieť. V tomto ohľade Komisia zdôrazňuje, že v súlade s článkom 8 ods. 4 smernice o prístupe sa majú uložené povinnosti vzhľadom na ciele článku 8 rámcovej smernice zakladať na povahe identifikovaného problému, majú byť vyvážené a odôvodnené vrátane zásady, že regulácia by mal byť technologicky neutrálna.

Komisia konštatuje, že TÚSR navrhuje stanoviť poplatky Slovak Telekomu za LLU len na základe porovnania EÚ. Komisia sa obáva, že porovnanie na úrovni EÚ nie je v tomto prípade vhodnou metodikou na stanovenie cien²⁴ a nemusí umožniť zohľadnenie osobitných vnútroštátnych okolností, ktoré môžu ovplyvňovať náklady. Porovnanie nemusí byť vhodné ani na zaistenie riadnej marže medzi maloobchodnými cenami a miestnymi regulovanými cenami za uvoľnenie okruhov v Slovenskej republike. Správna marža je dôležitá, aby podporila ako aj poskytovateľa regulovaného prístupu investovať do infraštruktúry, tak aj alternatívnych operátorov, aby mohli vystúpiť po „investičnom rebríku“ (a zabrániť tak stláčaniu cien medzi rôznymi aktívnymi „schodíkmi“ rebríka).

Komisia poukazuje na to, že ak sa určitý NRO rozhodne nastoliť reguláciu cien na základe porovnania s inými krajinami EÚ, mal by pozorne vyberať objektívne kritériá a jasne odôvodniť, prečo sa nazdáva, že príslušný(-é) trh(-y) sú v týchto krajinách, na základe týchto kritérií, vhodnejšie ako základ pre porovnanie. V tomto smere by sa mali zohľadniť rozdiely medzi podmienkami, ktoré prevládajú na príslušnom(-ých) trhu(-och) v porovnávaných krajinách a do úvahy by sa mal zobrať príslušný domáci trh. TÚSR tak vo svojich oznámených návrhoch opatrení nespravil.

Na základe toho Komisia vyzýva TÚSR, aby namiesto navrhovaného porovnania určil ceny za prístup k medeným účastníckym prípojkám založené na nákladoch.

Implementácia uvoľnenia optických sietí a nedostatok kontroly cien pri optických sieťach

Komisia víta, že TÚSR zvažuje prikázať uvoľnenie siete VVT operátora G-PON. TÚSR zamýšľa v ďalšom rozhodnutí spresniť podrobnosti vykonania takéhoto uvoľnenia. V tomto smere Komisia pripomína, že v Odporúčaní Komisie o NGA sa v 22. odporúčaní stanovuje, že prístup k optickej účastníckej prípojke by sa

²⁴ TÚSR nevysvetľuje svoj výber porovnávacích údajov EÚ pre porovnanie.

mal v prípade FTTH poskytnúť na najvhodnejšom mieste v sieti, čo je zvyčajne Metropolitný prístupový bod (MPoP). Za zmienku stojí skutočnosť, že Slovak Telekom už ponúka na svojej optickej sieti maloobchodné služby. Pre záujemcov o prístup je teda dôležité, aby mali prístup aj k tejto infraštruktúre regulovaného VVT operátora, pretože to umožní konkurencieschopný vstup a hospodársku súťaž. Komisia preto vyzýva TÚSR, aby bez meškania vykonal uvoľnenie optickej siete a podľa článku 7 ods. 3 rámcovej smernice oznámil Komisii podrobnosti takéhoto opatrenia.

Okrem toho, Komisia zdôrazňuje, že v súlade s odporúčaním 25 a prílohou 1 k Odporúčaniam o NGA by služby uvoľnenia optických sietí mali byť stanovené na základe cien založených na nákladoch, avšak primerane prispôsobené investičným rizikám. Na základe uvedeného Komisia vyzýva TÚSR, aby nastolil vo svojom konečnom opatrení *ex-ante* kontrolu cien, založenú na nákladovej orientácii, aj pre optické siete.

TÚSR na základe článku 7 ods. 5 rámcovej smernice v čo najväčšej miere zohľadní pripomienky ostatných NRO a Komisie a môže prijať výsledné navrhované opatrenia a ak tak urobí, oznámiť ich Komisii.

Stanoviskom Komisie k tomuto konkrétnemu oznámeniu nie je dotknuté žiadne stanovisko, ktoré môže Komisia zaujať vo vzťahu k ostatným oznámeným návrhom opatrení.

Komisia v súlade s bodom 15 odporúčania 2008/850/ES²⁵ 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 EÚ a vnútroštátnymi právnymi predpismi týkajúcimi sa obchodného tajomstva informovať Komisiu²⁶ o tom, že tento dokument obsahuje dôverné informácie, ktoré si želáte pred uverejnením vypustiť²⁷. Každá takáto žiadosť má byť odôvodnená.

S úctou
za Komisiu
Robert Madelin
generálny riaditeľ

²⁵ 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.

²⁶ Žiadosť môžete zaslať buď elektronickou poštou na adresu: INFSO-COMP-ARTICLE7@ec.europa.eu alebo faxom na číslo: +32 2 298 87 82.

²⁷ Komisia môže informovať verejnosť o výsledku posúdenia pred koncom tejto trojdňovej lehoty.