

Stanovisko Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky k vyjadreniu spoločnosti Slovak Telecom a.s. (list 12380-ORZ-2004/I.) k analýze veľkoobchodného trhu č. 4

Bod 2.1 Sme presvedčení, že nakoľko povinnosť veľkoobchodného prístupu k účastníckemu vedeniu zatiaľ nebola žiadnemu podniku uložená ani zákonom, ani rozhodnutím TÚ a žiadny podnik v SR zatiaľ veľkoobchodný prístup neposkytuje a ani neposkytoval, ULL trh zatiaľ nebol vytvorený a preto je akákoľvek jeho analýza predčasná, pretože v daných podmienkach nemôže viesť k správnym zisteniam o problémoch daného trhu a následne ani k uloženiu primeraných a vhodných regulačných povinností. Nemôžu byť preto ani naplnené základné ciele nového regulačného rámca a ani dodržaný princíp ukladania povinností podľa § 17 zákona č. 610/2003 Z.z. o elektronických komunikáciách (ďalej len „zákon“), v zmysle ktorého musia zistené povinnosti vychádzať zo zisteného stavu a musia byť oprávnené a primerané účelu a princípom regulácie, ktorými sú podpora efektívnej súťaže a rozvoj vnútorného trhu.

TÚ vo svojej analýze vytvoril názor, že ULL trh existoval a existuje, len neboli vytvorené podmienky, aby došlo k časovému súbehu dopytu a ponuky. Predmetný trh bol podľa úradu umelo umrtný, nakoľko neexistovala zákonná možnosť uložiť významnému podniku povinnosť poskytovať prístup k účastníckemu vedeniu. Tento názor však nie je na ULL trhu prijateľný, nakoľko následnú analýzu dostáva mimo regulačný rámec EÚ.

Stanovisko úradu: Úrad nemôže prijať argumentáciu spoločnosti Slovak Telecom, a.s. (ďalej len spoločnosť „ST“), že trh prístupu k účastníckemu vedeniu nebol vytvorený a preto je jeho analýza predčasná nakoľko povinnosť prístupu k účastníckemu vedeniu nebola žiadnemu podniku uložená ani zákonom, ani rozhodnutím úradu a žiadny podnik v SR zatiaľ veľkoobchodný prístup neposkytuje a ani neposkytoval.

Ak by úrad takéto argumenty uznal, dostal by sa do „bludného kruhu“, nakoľko by nikdy nebolo možné uložiť povinnosť sprístupniť miestne vedenia, resp. táto povinnosť by závisela výlučne od dobrej vôle spoločnosti ST, pričom by bol úrad viazaný ochotou tejto spoločnosti poskytnúť prístup k miestnym vedeniam a až následne by úrad mohol pristúpiť k analýze trhu a prípadnému uloženiu regulačných povinností.

V takom prípade, by však k sprístupneniu miestnych vedení nikdy neprišlo, nakoľko spoločnosti ST by takúto povinnosť nebolo možné uložiť.

Ak by spoločnosť ST, nikdy nebola zákonom viazaná, neumožnila by prístup napriek analýzám. Pri takom zdôvodnení by úrad vlastne nikdy nemohol vykonať analýzu predmetného trhu a určiť nápravné opatrenia.

Bola to práve spoločnosť ST, ktorá napriek rozhodnutiu Protimonopolného úradu SR č. 2002/DZ/P/2/157 zo dňa 30.07.2002, ktorým tento úrad uložil spoločnosti ST sprístupniť miestne vedenia, ktorá argumentovala tým, že v tom čase platný zákon č.195/2000 Z. z. o telekomunikáciách jej neukladá povinnosť sprístupniť miestne vedenia a jedine na základe zákonom stanovených povinností bude viazaná tak urobiť. V súčasnosti pri platnosti zákona č. 610/2003 Z. z. o elektronických komunikáciách (ďalej len „zákon“), ktorý umožňuje uložiť túto povinnosť na základe analýzy relevantného trhu spoločnosť ST argumentuje tým, že nedošlo k časovému súbehu ponuky a dopytu a teda trh neexistuje.

Považujeme za nevyhnutné upozorniť, že počas účinnosti zákona o telekomunikáciách alternatívni operátori prejavovali záujem o prenájom účastníckych vedení prevádzkovaných spoločnosťou ST, dopyt po tejto službe teda existoval, avšak spoločnosť ST odmietala sprístupniť miestne vedenia, argumentujúc tým, že túto povinnosť jej vtedy platný zákon o telekomunikáciách neukladá.

Úrad je toho názoru, že predmetný trh existoval a existuje, len spoločnosť ST využívala v tom čase platný zákon a nepristúpila na vytvorenie podmienok, tak aby došlo k priestorovému a časovému súbehu ponuky a dopytu. Dopyt preukázateľne existuje a existoval, len spoločnosť ST blokováním ponuky si chce udržať svoju pozíciu na trhu. Pred účinnosťou zákona nemal úrad možnosť uložiť významnému podniku povinnosť poskytovať prístup k účastníckemu vedeniu. Vykonaná analýza však potvrdila, že spoločnosť ST sa správa ako každý podnik vo významnom postavení, ktorý si svoju pozíciu a významný vplyv snaží čo najdlhšie udržať. Analýza preto nebola a nie je predčasná, ale bola veľmi potrebná. V súčasnosti sú zákonom vytvorené podmienky pre oživenie trhu veľkoobchodného uvoľneného prístupu a vytvorenie podmienok pre efektívnu súťaž.

Bod 2.2 Pri analýze ULL trhu úrad vychádzal z toho, že ST vlastní účastnícke vedenia, ktoré spĺňajú definíciu unikátneho zariadenia a ako jediný operátor ich na tomto trhu aj skutočne využíva. Na základe tohto kritéria stanovil podiel ST na ULL trhu na 100%. Nakoľko nesúhlasíme so záverom, že ULL trh existuje, odmietame i to, že podiel ST na tomto trhu je 100 %. ST zatiaľ na tento trh ani nevstúpilo, veľkoobchodný prístup k miestnymi vedeniam neposkytovalo a ani neposkytuje a negeneruje z neho žiadne tržby. Úrad vlastne stanovil významný podnik na neexistujúcom trhu a následne stanovil regulačné povinnosti, na základe ktorých tento trh vytvorí. Ide o bludný kruh, ktorý robí akúkoľvek analýzu trhu nadbytočnou. Pretože v podstate ešte nie je čo analyzovať, je celý proces ukladania povinností skreslený. Nemožno ho založiť na reálnych zisteniach, iba na predpokladoch. Takýto prístup potiera základné princípy nového regulačného rámca i zákona.

Avšak, aj za predpokladu, že by boli predpoklady úradu správne, analýzu úradu nemožno považovať za dostatočnú a odôvodňujúcu uloženie navrhovaných povinností. V súvislosti so záverom úradu o vlastníctve unikátneho zariadenia a 100 % podiele ST na ULL trhu je potrebné odpovedať aj na otázku, ako riešia prístup vlastných koncových zákazníkov hlasových a širokopásmových dátových služieb alternatívni operátori. Spoločnosti ktoré v rámci analýzy ULL trhu úrad oslovil, majú tiež vlastných prístupových zákazníkov a sú schopné robiť zostavovanie a ukončovanie volaní aj bez toho, aby mali reálne prenajaté uvoľnené účastnícke vedenia ST alebo boli s ST prepojení, resp. môžu obchádzať prepojenie s ST (napr. smerovaním cez zahraničie). Analýzy ULL trhu v krajinách, kde je uvoľnený prístup už niekoľko rokov poskytovaný, okrem toho ukazujú, že uvoľnený prístup je oveľa častejšie využívaný na poskytovanie širokopásmových dátových služieb, prípadne VoIP, ako samotnej telefónnej služby.

Otázkou zostáva, aký je podiel zákazníkov prístupu alternatívnych operátorov na trhu prístupu ku všetkým koncovým zákazníkom a či je možné zaradiť riešenie prístupu na ten istý relevantný trh. Z výsledkov analýzy ULL trhov v EÚ vyplýva, že národné regulačné orgány sa veľmi podrobne zaoberali aj alternatívnymi technológiami a brali do úvahy časový aj priestorový faktor ich zavádzania, ktoré sú rozhodujúce pre rozsah regulačných povinností uložených na ktoromkoľvek relevantnom trhu podnikom s významným postavením. Tomu však musí predchádzať podrobná analýza všetkých súvisiacich maloobchodných trhov, aby bol účel veľkoobchodnej regulácie prístupu naplnený v súlade s cieľmi stanovenými v článku 5, ods. 1 prístupovej smernice.

Existujúce dohody o prepojení (hoci zatiaľ len s mobilnými operátormi) tiež svedčia o tom, že alternatívni operátori sú schopní poskytovať zostavovanie a ukončovanie hlasových služieb pre svojich zákazníkov aj v súčasnosti. Úrad aj ostatným operátorom pridelil číselné množiny určené na poskytovanie verejnej telefónnej služby, z ktorých operátori musia pridelovať

čísla svojim zákazníkom. Preto je možné predpokladať, že alternatívni operátori takisto ovládajú nejaký typ prístupovej siete, ktorej zastupiteľnosť, resp. nezastupiteľnosť s prístupovou sieťou ST je potrebné náležite preskúmať.

Stanovisko úradu: *Argumentácia spoločnosti ST neexistenciou trhu veľkoobchodného prístupu a teda nemožnosťou identifikovať významný podnik na tomto trhu je účelová. Spoločnosť ST sama konštatuje, že veľkoobchodný prístup k miestnym vedeniam neposkytovala, neposkytuje a negeneruje z neho žiadne tržby. Snaží sa tým vytvoriť dojem, že tento trh vôbec neexistuje a teda nie je možné ani uložiť akékoľvek povinnosti.*

Podľa nášho názoru je potrebné zdôrazniť, že vykonanie analýzy, určenie spoločnosti ST ako významného podniku a následné uloženie povinností je jediným možným nástrojom na vytvorenie podmienok na to, aby spoločnosť ST začala poskytovať službu prístupu k účastníckym vedeniam.

Spoločnosť ST veľmi dobre pozná situáciu s poskytovaním hlasových a širokopásmových dátových služieb poskytovaných alternatívnymi operátormi. Hlasové služby poskytujú neštandardným spôsobom prostredníctvom čísel určených na prístup do siete internet resp. prostredníctvom tzv. zelených čísel. Širokopásmové dátové služby poskytujú prostredníctvom veľkoobchodného produktu spoločnosti ST, prostredníctvom prenajatých okruhov resp. prostredníctvom vlastných okruhov a prostredníctvom technológie FWA vo frekvenčnom pásme 26GHz. Žiaden z alternatívnych operátorov v sledovanom období nepridelil čísla z číselnej množiny pridelenej mu úradom svojim účastníkom a neposkytoval prostredníctvom týchto čísel verejnú telefónnu službu.

Vzhľadom na to, že relevantný trh je definovaný ako úplný uvoľnený prístup a spoločný prístup k metalickému skrúcanému páru účastníckeho vedenia alebo úseku spájajúcemu koncový bod siete v priestoroch účastníka so špecifikovaným prístupovým bodom účastníckeho vedenia, ktorý umožňuje využiť celé frekvenčné spektrum metalického skrúcaného páru, alebo iba časť tohto frekvenčného spektra na poskytovanie širokopásmových dátových služieb a hlasovej komunikácie, úrad považuje pripomienku spoločnosti ST, týkajúcu sa zohľadnenia alternatívnych technológií za neopodstatnenú.

2.3 Zisťovanie skutočného stavu na ULL trhu je v jednotlivých zákonných kritériách takmer totožné s analýzou na trhoch č. 1 a 2. Vzhľadom ku skutočnosti, že predmetom analýzy je trh, ktorý zatiaľ nebol vytvorený, je to pochopiteľné. K niektorým kritériám poznamenávame, čo mal podľa nás úrad zobrať do úvahy, hoci podobné námietky sa vzťahujú aj na veľkoobchodné trhy č. 1 a 2:

Pokiaľ ide o kritérium *existencie podmienených výhod*, úrad sa mal zaoberať aj možnými alternatívnymi sieťami, ktoré umožňujú poskytovať telefónnu službu a okrem toho mal do úvahy zobrať aj tie alternatívne siete, ktoré umožňujú poskytovať úzkopásmové a širokopásmové dátové služby, pretože všetky tieto služby s uvoľneným prístupom k miestnemu vedeniu úzko súvisia a ich prevádzkovateľom môžu poskytovať podmienené výhody. Do úvahy by mala byť tiež zobrať skutočnosť, že prudký technologický rozvoj môže zvýhodňovať skôr nových operátorov, ako tých, ktorí už majú implementované určité technológie v určitej topológii, pretože utopené investície bránia v investovaní do novej infraštruktúry a nútia skôr udržiavať a obnovovať existujúcu infraštruktúru. Okrem toho, je možné vzhľadom na klesajúcu penetráciu polemizovať so skutočnosťou, či dlhodobo budovaná sieť vyhovuje potrebám zákazníkov. Klesajúca penetrácia svedčí skôr o rastúcej mobilnej substitúcii, ktorá je najväčším strašiakom slovenského trhu telefónnej služby poskytovanej v pevnom mieste. Špecifické podmienky slovenského trhu svedčia skôr o podmienených nevýhodách ako výhodách dlhodobo budovanej pevnej siete.

Stanovisko úradu: *Vzhľadom na definíciu trhu úrad nemal dôvod zaoberať sa alternatívnymi sieťami. Úrad nespochybňuje fakt, že alternatívne siete (spoločnosť ST tieto alternatívne siete nijako nešpecifikuje, preto sa úrad len môže domnievať, že ide o technológiu FWA vo frekvenčnom pásme 26GHz) môžu poskytovateľom podmienené výhody, avšak ide o služby, ktoré nepredstavujú substitút pre uvoľnený prístup, a teda sa nenachádzajú na rovnakom relevantnom trhu. Úrad teda nemal dôvod ich skúmať. Tento záver potvrdzuje aj fakt, že Európska komisia vo svojom odporúčaní zo dňa 11.2.2003, ktorým definovala relevantné trhy v oblasti elektronických komunikačných sietí a služieb, definovala trh 11 ako veľkoobchodný neviazaný prístup (vrátane zdieľaného prístupu) k metalickým vedeniam za účelom poskytovania širokopásmových a hlasových služieb. Úrad zastáva názor, že práve vzhľadom na skutočnosť, že pevná telefónna sieť predstavuje tzv. utopené investície, malo by byť v záujme jej prevádzkovateľa, aby táto sieť bola využitá v čo najväčšej miere, v dôsledku čoho by sa ešte výraznejšie prejavil efekt úspor z rozsahu v sieti spoločnosti ST.*

Pokiaľ ide o kritérium prístupu k zdrojom financovania, je potrebné uviesť, že toto kritérium je do značnej miery rozhodujúce, pokiaľ ide o ULL trh. Určité zariadenie môže byť kvalifikované ako unikátne iba v prípade, že zdroje na financovanie vybudovania zastupiteľného zariadenia sú do značnej miery obmedzené. Úrad mal preto skúmať prístup k zdrojom financovania hlavne alternatívnych operátorov, a nie ST. Prístup k zdrojom financovania je pri všetkých typoch podnikania závislý od zadĺženosti podnikateľov, ich schopnosti zaručiť požadované zdroje a hlavne od podnikateľského zámeru. Veľký význam môže mať aj medzinárodná kapitálová účasť v podnikoch alternatívnych operátorov.

Stanovisko úradu: *Prístup k zdrojom financovania nie je v žiadnom prípade rozhodujúcim kritériom pri analýze trhu veľkoobchodného prístupu k miestnemu vedeniu. Hlavným dôvodom definovania účastníckeho vedenia ako unikátneho zariadenia nie je obmedzenosť zdrojov na financovanie jeho vybudovania, ale objektívna nemožnosť vybudovania paralelnej infraštruktúry k existujúcim účastníckym vedeniam. Zákon č.136/2001 Z.z. o ochrane hospodárskej súťaže definuje unikátne zariadenie ako zariadenie, infraštruktúru alebo jej časť, miesto alebo právo, ktorých vybudovanie alebo nadobudnutie iným podnikateľom nie je objektívne možné a bez prístupu ku ktorým alebo bez uplatnenia ktorého by došlo alebo mohlo dôjsť k obmedzeniu súťaže na príslušnom relevantnom trhu. Je takmer nepredstaviteľné, aby akýkoľvek operátor napriek dostatočnému objemu investičných prostriedkov, pristúpil k vybudovaniu paralelnej infraštruktúry účastníckych vedení. Takáto investícia by bola vzhľadom na skutočnosť, že súčasné technológie umožňujú využitie účastníckych vedení aj inými podnikmi ako sú podniky, ktoré ich vlastnia, neefektívna. Akákoľvek kapitálová účasť, či už tuzemská alebo zahraničná, v podnikoch alternatívnych operátorov má minimálny význam pri rozhodovaní o budovaní paralelných účastníckych vedení k existujúcim účastníckym vedeniam spoločnosti ST.*

Pokiaľ ide o kritérium úspor z rozsahu, ktoré predstavuje zníženie jednotkových nákladov v dôsledku vysokého objemu produkcie, úrad ho vôbec nemôže vzťahovať na ULL trh. Len pri poskytovaní uvoľneného prístupu k miestnym vedeniam je možné mať úspory z rozsahu. Keďže ST uvoľnený prístup zatiaľ neposkytuje, úrad zobral do úvahy všetky služby poskytované ST, bez ohľadu na fakt, či súvisia s uvoľneným prístupom, alebo nie. Opäť, aj keby boli východiská úradu správne, je potrebné tiež prihliadať na fakt, že neustále a trvalé znižovanie penetrácie, ktoré je pri poskytovaní verejnej telefónnej služby v pevnom mieste

pozorovateľné už niekoľko rokov, má úplne opačný efekt. So znižovaním penetrácie jednotkové náklady neustále narastajú, čo vedie k neustálemu zvyšovaniu nákladov na prístup a k zjavnej neefektívnosti. Okrem toho, je potrebné brať ohľad aj na úspory alternatívnych operátorov, ktoré na poskytovanie alternatívnych služieb pre koncových užívateľov využívajú infraštruktúru svojich materských firiem, čím sa zintenzívňuje jej využívanie a náklady na jednotku poskytovaných služieb sa znižujú.

Stanovisko úradu: *Úspory z rozsahu sa podľa nášho názoru neprejavujú pri poskytovaní prístupu k účastníckym vedeniam. Náklady na zriadenie a prevádzku účastníckeho vedenia sa premietajú do ceny mesačného paušálu, ktorý hradí koncový užívateľ bez ohľadu na objem prevádzky, ktorá účastníckym vedením prechádza. Preto sa účastnícke vedenie označuje ako prvok siete, ktorého cena resp. náklady nezávisia od objemu prevádzky. Miera penetrácie pevných liniek na Slovensku skutočne klesá, pričom je evidentný trend prechodu zákazníkov z pevnej siete k mobilným operátorom. Tento trend však do veľkej miery súvisí aj so skutočnosťou, že na trhu pevnej telefónnej služby zatiaľ nedošlo k faktickej liberalizácii a ceny miestnych a medzimestských volaní sú už niekoľko rokov na rovnakej úrovni. Táto skutočnosť má výrazný dopad na odliv zákazníkov spoločnosti ST.*

Pokiaľ ide o kritériá *miera vertikálnej integrácie a vysoko rozvinutá distribučná a predajná sieť*, tieto sa podľa úradu zjavne netýkajú prístupu k miestnym vedeniam. Ani pri jednom z týchto kritérií sa veľkoobchodný prístup vôbec nespomína. Úrad berie do úvahy všetky služby poskytované maloobchodne i veľkoobchodne bez ohľadu na to, či súvisia s prístupom k miestnym vedeniam, alebo nie. Analýza ULL trhu v týchto kritériách odhaľuje svoje nedostatky. Kritérium vertikálnej integrácie by malo byť na ULL trhu rozhodujúce, nakoľko odhaľuje možnosti podniku poskytujúceho súvisiace veľkoobchodné i maloobchodné služby uplatňovať celý rad praktík, ako napr. margin squeeze – stláčanie obchodnej marže, ktoré negatívne ovplyvňujú súťaž. Ak sa veľkoobchodné služby neposkytujú, sú tieto negatívne praktiky absolútne vylúčené. Nie je ich možné identifikovať a ani uložiť vhodné regulačné povinnosti na ich nápravu.

Stanovisko úradu: *Ak by úrad vychádzal z logiky spoločnosti ST, podľa ktorej nie je možné identifikovať protisúťažné praktiky na trhu uvoľneného prístupu k účastníckym vedeniam, nakoľko sa táto služba neposkytuje (neexistuje trh), dospel by k záveru, že ideálny stav je taký stav, kedy spoločnosť ST, prípadne ktorýkoľvek iný operátor s významným vplyvom neposkytuje žiadnu zo služieb, pretože iba vtedy nemôže prísť k zneužitiu významného postavenia. Uloženie regulačných povinností má predchádzať tomu, aby významný podnik zneužil svoj významný vplyv, čo je zmyslom ex ante regulácie.*

Pokiaľ ide o kritérium *existenciu potenciálnej konkurencie*, je zarážajúce, že ju úrad vylučuje bez akejkoľvek analýzy dotknutých maloobchodných trhov.

Pokiaľ ide o kritérium *prekážok vstupu na relevantný trh*, je tiež potrebné brať do úvahy skutočnosť, že služby na tomto trhu zatiaľ nie sú poskytované. Na druhej strane, dynamika technického vývoja a rýchle zmeny v telekomunikačnom odvetví by mala skôr povzbudzovať schopnosti alternatívnych operátorov využívať aj iné cesty riešenia poslednej míle k zákazníkovi, než len výhradné spoliehanie sa na účastnícke vedenia. Za prekážku vstupu na relevantný trh nemožno považovať ani vysokú penetráciu, nakoľko sa každoročne evidentne znižuje. Záver o saturácii ULL trhu nie je takisto ničím podložený.

Stanovisko úradu: Prístup k účastníckym vedeniam v súčasnosti predstavuje najrýchlejší a aj najefektívnejší spôsob riešenia prístupu ku koncovým zákazníkom.

V poslednom kritériu, *súčasný stav súťaže*, úrad analýzu uzavrel konštatovaním, že na ULL trhu neexistuje žiadna konkurencia ST a tým ani súťaž. Úrad tak neberie do úvahy skutočnosť, že nielen súťaž ale aj samotný relevantný trh sa môže vyskytovať len tam, kde sa určitý čas stretáva ponuka s dopytom a služby sa predávajú za určitú cenu. Len analýza takejto situácie môže dať úradu informácie o tom, či pri poskytovaní konkrétnej služby dochádza k deformáciám súťaže, či je možné identifikovať súvisiace problémy a navrhnúť vhodné a primerané opatrenia na ich riešenie.

Stanovisko úradu: Skutočnosť, že zatiaľ nedochádza k stretu ponuky a dopytu na trhu prístupu k účastníckym vedeniam, nemá žiaden dopad na konštatovanie úradu, že spoločnosť ST je jediným podnikom schopným poskytovať túto službu, nakoľko je ako jediná vlastníkom účastníckych vedení, ktoré majú jednoznačne charakter unikátneho zariadenia a ako taká má priestor na to, aby túto svoju pozíciu mohla zneužívať.

2.4 V podmienkach *acquis communautaire* platí nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 2887/2000 o uvoľnenom prístupe k miestnemu vedeniu (ďalej len „**Nariadenie**“), ktoré je od 1. 5. 2004 platné a účinné aj na území SR. V zmysle Nariadenia má povinnosť uvoľneného prístupu vzniknúť iba notifikovanému operátorovi, ktorý je označený národným regulačným orgánom ako významný podnik v prevádzke pevných verejných telefónnych sietí a služieb v zmysle prílohy 1, časť 1 Smernice 97/33/EC alebo smernice 98/10/EC. Prílohy 1 oboch smerníc sa však odvolávajú na trhy služieb poskytovaných prostredníctvom verejnej telefónnej siete výhradne maloobchodným zákazníkom a teda na služby poskytované na maloobchodných trhoch. Uloženie povinnosti uvoľneného prístupu a vzniku ULL trhu by v zmysle § 21 ZoEK a článku 2, písm. a) Nariadenia mala predchádzať analýza dotknutých maloobchodných trhov prístupu. Úrad sa svojím postupom nedostatočne vysporiadal jednak s analýzou dotknutých (najmä širokopásmový prístup), ktoré by na základe uvoľneného prístupu k miestnemu vedeniu mohli poskytovať alternatívni operátori.

Uložením povinnosti uvoľneného prístupu k miestnemu vedeniu po analýze veľkoobchodného trhu so službami, ktoré zatiaľ ani neboli poskytované, sa úrad dostal mimo právny rámec, ktorý bol založený Nariadením a zdokonalený Novým regulačným rámcom.

V súčasnosti existuje možnosť uloženia povinnosti prístupu k miestnemu vedeniu v súlade § 21 zákona. Nakoľko v zmysle Nariadenia by mal byť táto povinnosť uložená každému operátorovi pevnej verejnej telefónnej siete s významným postavením na trhu prístupu k verejnej telefónnej sieti, uloženie povinnosti uvoľneného prístupu by logicky mala predchádzať analýza maloobchodných trhov prístupu. Nový regulačný rámec tento prístup ešte zdokonalil o princíp prínosu pre koncových zákazníkov vo všeobecnosti, tzn. že sa musí zohľadniť maximálny prospech všetkých koncových zákazníkov¹, nielen niektojej ich časti. Mali by sa preto zobrať do úvahy aj analýzy maloobchodných trhov prístupu k úzkopásmovým a širokopásmovým dátovým službám, nielen maloobchodné trhy prístupu k pevnej verejnej telefónnej sieti.

Stanovisko úradu: Argumentácia spoločnosti ST vydaným nariadením o uvoľnenom prístupe a povinnosťou analyzovať maloobchodné trhy prístupu je zavádzajúca.

¹ Smernica 2002/19/ES, článok 5 (1); Smernica 2002/21/ES, článok 8 (2)

Počas účinnosti zákona o telekomunikáciách úrad nemal možnosť uložiť spoločnosti ST povinnosť sprístupniť miestne vedenia. Táto možnosť resp. povinnosť úradu vyplýva až zo zákona o elektronických komunikáciách, pričom podľa § 17 ods. 1 zákona ak úrad na základe analýzy podľa § 16 zistí, že na určitom relevantnom trhu nie je efektívna súťaž, po ukončení konzultácií podľa § 10 určí rozhodnutím významný podnik, a zároveň mu v tomto rozhodnutí uloží aspoň jednu povinnosť podľa § 18 až 24 a § 27.

Je v rozpore s princípmi regulácie ukladať veľkoobchodné povinnosti na základe analýzy maloobchodného trhu. Úrad nevidí dôvod analyzovať akýkoľvek maloobchodný trh a na základe tejto analýzy ukladať povinnosť prístupu k účastníckemu vedeniu. Veľkoobchodný trh prístupu k účastníckemu vedeniu bol zadaný v odporúčaní Európskej komisie zo dňa 11.2.2004 a následne v rozhodnutí úradu o určení relevantných trhov. Je to jediný trh, ktorý je potrebné analyzovať pred tým ako sa uložia akékoľvek povinnosti súvisiace s prístupom k účastníckemu vedeniu.

2.5 V analýze sú úplne opomenuté špecifiká slovenského trhu, ktoré by mali logicky viesť k miernejšiemu ukladaniu regulačných povinností. Ekonomické hľadiská, ktoré odlišujú krajiny strednej a východnej Európy od ostatných členských štátov EÚ, by mali smerovať k oveľa opatrnejšiemu a starostlivejšiemu výberu regulačných povinností, aby nemali ničujúce dôsledky na motiváciu rozhodujúcich podnikov investovať do pevných sietí. Penetrácia pevných liniek v týchto krajinách neustále klesá, čo má neblahé dôsledky na jednotkové náklady týkajúce sa infraštruktúry pevných sietí. Jednotkové náklady sú vyššie aj z toho dôvodu, že okrem menšej hustoty liniek, trhy týchto krajín sú menšie. Okrem toho operátori fixných sietí a služieb nemajú doriešené problémy súvisiace s deficitom prístupu. V takomto prostredí na podniky dolieha v oveľa väčšej miere negatívne povinnosť univerzálnej služby, ktorá sa javí ako značne neefektívna. Okrem toho sa na podnikanie s verejnou telefónnou službou v pevnom mieste v stále väčšej miere podpisuje mobilná penetrácia. V krajinách s veľmi nízkym priemerným príjmom a s veľmi nízkou internetovou penetráciou je pevná verejná telefónna služba nezvratne zatláčaná do úzadia a nahrádza ju mobilné telefonovanie. Dôvodom tohto trendu je nízka penetrácia pevných sietí ako aj pokračujúca mobilná substitúcia potrieb, ktoré sú pri pevných sieťach uspokojované len v jednom pevnom mieste.

Špecifiká slovenského trhu spôsobujú, že jedna z najväčších bariér vstupu na relevantný trh, tzv. utopené náklady, ktoré sú osobitne významné v sektore elektronických komunikácií a ktoré spolu s úsporami z rozsahu a hustotou využívaných prístupov charakterizujú veľké telekomunikačné siete, sú v slovenských podmienkach podmienenou výhodou hlavne pre mobilné siete. Pre operátorov pevných sietí sa stávajú naopak veľkým problémom, pretože v podmienkach klesajúcej penetrácie a rastúcej regulácie budú predstavovať prakticky nenávratnú zložku investícií.

Stanovisko úradu: *Špecifiká slovenského trhu v žiadnom prípade nemôžu viesť k uloženiu miernejších povinností. Spoločnosť ST je jediným podnikom, ktorý má prístup k účastníckym vedeniam. Vlastníctvom účastníckeho vedenia, ktoré splňa znaky unikátneho zariadenia vytvára predpoklad na zneužitie významného postavenia. Úrad preto uložil maximálne možné povinnosti. Uloženie týchto povinností nemôže mať v žiadnom prípade ničujúce dôsledky ako to tvrdí spoločnosť ST.*

Sprístupnenie účastníckych vedení má za cieľ zvýšiť konkurenciu pri poskytovaní hlasových služieb ale najmä pri poskytovaní širokopásmového prenosu dát. Vyššia konkurencia zo sebou prináša zákonite tlak na znižovanie cien a následne na znižovanie nákladov resp. zvyšovanie efektívnosti pri poskytovaní služieb. Nižšia cena by sa mala prejaviť vyšším záujmom

koncových užívateľov, čo následne vyústi do rastu penetrácie pevných sietí, čím sa pre spoločnosť ST vytvoria podmienky na zabezpečenie návratnosti investícií vložených do budovania účastníckych vedení. Malo by teda byť v záujme spoločnosti ST, aby boli účastnícke vedenia sprístupnené v čo najkratšom čase.

3) Určenie významného podniku

Úrad určil ST za významný podnik na trhu ULL. ST s týmto záverom úradu nesúhlasí, pretože je predčasné, predchádza skutočnému poskytovaniu služieb na relevantnom trhu a vymyká sa z právneho rámca. Okrem toho je však potrebné pri určovaní významného podniku prihliadať na ďalšie skutočnosti. Podľa § 16 ods. 3 zákona má významný vplyv na relevantnom trhu len podnik, ktorý sám alebo spoločne s inými podnikmi má na tomto trhu také postavenie, že nie je vystavený efektívnej súťaži a ekonomický vplyv mu v podstatnom rozsahu dovoľuje správať sa nezávisle od konkurentov a užívateľov.

V tejto súvislosti je nevyhnutné mať na zreteli fakt, že v prostredí slovenského telekomunikačného trhu prakticky neexistuje možnosť, aby niektorý z pevných operátorov zneužíval svoju pozíciu, správal sa nezávisle a aby napr. nekontrolovateľne zvyšoval svoje ceny bez značnej straty obratu z prevádzky a prístupu, nakoľko:

- zákazníci sú veľmi citliví voči cenovým zvýšeniam a aj malé cenové zvýšenie sa automaticky odráža na nízkom disponibilnom príjme,
- súťažné a dopytovo orientované trhy obmedzujú pevných operátorov pri zvyšovaní maloobchodných cien tak v krátkom ako aj v dlhšom časovom horizonte,
- internet stále nezohráva významnú úlohu a takmer vôbec nie je určujúcim kritériom pri rozhodnutí koncových užívateľov o odpojení pevnej linky.

Úrad sa v analýze ULL trhu týmto podstatným skutočnostiam vôbec nevenoval, hoci veľkoobchodná regulácia má byť v prvom rade zameraná na maloobchodné trhy, keďže národné regulačné orgány musia zabezpečovať maximálny prospech pre koncových užívateľov. Kľúčovým nedostatkom analýzy je, že úrad nestanovil žiadne regulačné ciele, ktoré majú byť dosiahnuté. Akékoľvek regulačné opatrenie je oprávnené len v tom prípade, ak slúži k prospechu užívateľov. Tento prístup úradu môže mať vzhľadom na osobitosti slovenského telekomunikačného trhu pre koncových užívateľov ďalekosiahle negatívne dôsledky (Vid' napr. pripomienky k cenovej regulácii TÚ v bode 4.2).

Stanovisko úradu: *Opätovne konštatujeme, že spoločnosť ST je jediným podnikom, ktorý má prístup k účastníckym vedeniam, ktoré spĺňajú všetky znaky unikátneho zariadenia, čo vytvára predpoklady na zneužívanie významného postavenia. Zneužitie pozície podľa nášho názoru nespočíva len v zvyšovaní ceny pre koncového užívateľa. Zneužitie významného postavenia sa prejavuje aj tým, že sa zabráni prípadnému konkurentovi v prístupe k infraštruktúre, jej časti, alebo k zariadeniam, ktoré predstavujú významný prostriedok pre vstup konkurenta na maloobchodný trh a tak vzniku priamej maloobchodnej konkurencie pre podnik s významným vplyvom. Skutočnosť, že slovenskí zákazníci sú vysoko cenovo senzitivní sa síce prejavuje v strate záujmu o poskytovanie služieb v prípade rastu ceny avšak v žiadnom prípade nevytvára tlak na operátorov resp. na významný podnik, aby svoju infraštruktúru využíval efektívne a tak zabezpečil zníženie nákladov, čo by sa malo v neposlednom rade prejaviť poklesom maloobchodných cien a rastom záujmu koncových zákazníkov o poskytovanie služieb.*

4) Návrh povinností podľa § 18 až 24 zákona a § 27.

4.1 V zmysle § 17 zákona uložené povinnosti musia vychádzať zo zisteného stavu a musia byť oprávnené a primerané účelu a princípom regulácie, ktorými sú podpora efektívnej súťaže a rozvoj vnútorného trhu. Podľa § 6, ods. 4 zákona je úrad povinný vykonávať všetky svoje činnosti v súlade s princípmi efektívnosti, objektívnosti, transparentnosti, nediskriminácie, primeranosti a odôvodnenosti, a to nielen pokiaľ ide o jeho rozhodovaciu činnosť. Výsledky analýzy spolu s navrhovanými povinnosťami uvedeným zákonným ustanoveniam v mnohých bodoch nezodpovedajú.

Súčasný zákon je podľa doložky zlučiteľnosti plne kompatibilný s novým regulačným rámcom platným v EÚ. Nový regulačný rámec stanovil pre ukladanie povinností niekoľko princípov.

- Podľa ustanovenia článku 5 ods. 1 Prístupovej smernice majú národné regulačné úrady pri plnení svojich cieľov uplatňovať svoje právomoci tak, aby podporovali efektívnosť, udržateľnú hospodársku súťaž a poskytovali maximálny prospech pre koncových užívateľov,
- podľa ustanovenia článku 8 ods. 4 Prístupovej smernice majú uložené povinnosti vychádzať z povahy zisteného problému a musia byť primerané a oprávnené vzhľadom na ciele stanovené v článku 8 rámcovej smernice²,
- pokiaľ ide o povinnosť prístupu a používanie špecifických zariadení siete, podľa ustanovenia článku 12 ods. 2 Prístupovej smernice, ak národné regulačné orgány zvažujú prípadné uloženie týchto povinností, musia okrem vyššie uvedených princípov brať zreteľ predovšetkým na faktory, ako napr. technická a ekonomická životaschopnosť používania alebo inštalovania konkurenčných zariadení vzhľadom na mieru rozvoja trhu berúc do úvahy povahu a typ prístupu; uskutočniteľnosť realizácie navrhovaného prístupu vzhľadom na dostupnú kapacitu; počiatočné investície vlastníka zariadenia, berúc do úvahy riziká existujúce pri realizovaní investície; potrebu dlhodobej ochrany hospodárskej súťaže a ďalšie³.

Každá povinnosť uložená národným regulačným orgánom musí byť uložená primerane k problému, ktorý má vyriešiť. Tento princíp zaužívaný v európskom *acquis communautaire* práve vyžaduje použitie len takých prostriedkov, ktoré sú nevyhnutné na dosiahnutie cieľa. Vybraný prostriedok musí byť rovnako nevyhnutný, ako aj najmenej obtiažny, čo znamená, že musí predstavovať nevyhnutné minimum na dosiahnutie cieľa. Je nevyhnutné, aby sa prijal výber len takých regulačných opatrení, ktoré budú podporovať efektívne investovanie do infraštruktúry a budú podporovať súťaž a inováciu.

Regulačné povinnosti sú stanovené veľmi podobne ako pri predchádzajúcich trhoch s tým, že jedinou odôvodňujúcou skutočnosťou je, že ST je na danom relevantnom trhu významným podnikom. Tento postup úplne potiera uvádzané princípy nového regulačného rámca i zákona. Napr. povinnosť prístupu k určitým sieťovým prostriedkom je uložená maximálne bez akéhokoľvek zdôvodnenia ich primeranosti. Pri jednotlivých povinnostiach chýba spojenie s trhovým problémom identifikovaným na základe analýzy. Naše ďalšie výhrady k uloženým povinnostiam uvádzame v bode 4.2 nášho vyjadrenia.

² Smernica 2002/21/ES

³ podobne § 21 ods. 3 zákona

4.2 Transparentnosť prístupu . Táto povinnosť je uložená nad rámec zákona. Zákon ustanovuje, že úrad je oprávnený na zabezpečenie transparentnosti v súvislosti s prístupom uložiť významnému podniku povinnosť zverejňovať špecifické informácie. Ak úrad ukladá povinnosť zverejňovať na svojej verejne dostupnej stránke všetky informácie technickej špecifikácie, vlastností sietí, atď., prekračuje tým svoju právomoc. Informácie, na ktoré sa povinnosť transparentnosti vzťahuje, musia súvisieť s prístupom alebo prepojením a musia byť dostatočne špecifické, tzn. nemá ísť o všetky informácie a vôbec nie je nevyhnutné aby boli sprístupňované širokej verejnosti.

V tejto povinnosti nie je výslovne spomínaná povinnosť zverejnenia referenčnej ponuky na prístup (RUO), hoci v zákone sa chápe ako súčasť povinnosti transparentnosti, a je jej venovaná pomerne detailná príloha č. 2 zákona. Ak bude táto povinnosť uložená v rozhodnutí o uložení regulačných povinností, nebude to v súlade s postupom predpísaným § 10 ods. 2 zákona, podľa ktorého má úrad najmenej jeden mesiac po zverejnení konzultovať s dotknutým podnikom svoj návrh opatrenia vo veci. V prípade, že dotknutý významný podnik nebude oboznámený s potrebnými detailami opatrenia, nemôže sa k návrhu ani dostatočne vyjadriť a následne úrad ani nemôže v čo najväčšej miere zohľadniť stanovisko dotknutého podniku.

Stanovisko úradu: Podľa § 18 zákona je úrad oprávnený na zabezpečenie transparentnosti v súvislosti s prístupom alebo prepojením uložiť významnému podniku povinnosť zverejňovať špecifické informácie, najmä účtovné informácie, technické špecifikácie, vlastnosti siete, zmluvné podmienky dodávania a používania služieb vrátane cien. Ak je to potrebné, úrad spresní informácie, ktoré je významný podnik povinný predložiť úradu alebo zverejniť, určí požadovanú úroveň podrobnosti ich obsahu a spôsob zverejnenia. Povinnosť transparentnosti teda úrad v žiadnom prípade neuložil nad rámec zákona, práve naopak.

Povinnosť transparentnosti má vytvoriť také podmienky, ktoré umožnia všetkým podnikom pôsobiacim na trhu ako aj všetkým potenciálnym záujemcom o vstup na trh získať všetky relevantné informácie týkajúce sa technických a ekonomických podmienok poskytovania služby sprístupnenia účastníckych vedení spoločnosťou ST. Jedine sprístupnenie týchto informácií čo najširšiemu okruhu užívateľov má za následok, že akékoľvek rozhodnutia o vstupe na trh budú vychádzať z aktuálnych informácií. Nedostatok informácií môže byť jednou z príčin neefektívneho investovania. Ak by bolo poskytovanie informácií viazané napr. na predchádzajúcu registráciu podniku v súlade s podmienkami všeobecného povolenia, ktorá súvisí s úhradou príslušného poplatku, môže dôjsť k situácii, kedy sa podnik zaregistruje (zaplatí príslušný správny poplatok) a až následne zistí, že podmienky stanovené spoločnosťou ST nespĺňajú jeho predpoklady a reálny vstup na trh pri rešpektovaní týchto podmienok nie je efektívny. Rovnako povinnosť zverejniť zamýšľané zmeny technických a ekonomických podmienok poskytovania služby ukončovania volaní v dostatočnom predstihu, umožní, aby podniky, ktoré túto službu od spoločnosti ST „odoberajú“ dokázali adekvátne prispôsobiť vlastné obchodné resp. technické podmienky.

Podľa § 18 ods.3 zákona, ak má podnik uložené povinnosti podľa § 21 týkajúce sa uvoľneného prístupu k účastníckemu vedeniu, je povinný v lehote podľa odseku 2 (pozn. najneskôr do 60 dní od právoplatnosti rozhodnutia o uložení špecifickej povinnosti) vydať referenčnú ponuku uvoľneného prístupu k účastníckemu vedeniu a predložiť ju úradu na zverejnenie. Referenčná ponuka na uvoľnený prístup k účastníckemu vedeniu musí obsahovať podmienky uvedené v prílohe č.2 zákona.

Povinnosť zverejniť referenčnú ponuku na uvoľnený prístup teda vyplýva spoločnosti ST zo zákona automaticky na základe uloženia povinnosti prístupu.

Nediskriminácia prístupu podľa § 19 ods. 2 ZoEK. Ide o opísané znenie zákona, bez bližšej špecifikácie, ako ju bude úrad vyžadovať, či hodnotiť.

Stanovisko úradu: Táto povinnosť je v zákone jednoznačne definovaná v § 19 ods.2 zákona, ktorý rieši povinnosť nediskriminácie prístupu. Podľa tohto ustanovenia je podnik na základe tejto povinnosti povinný uplatňovať porovnateľné podmienky za porovnateľných okolností a poskytovať informácie a služby iným podnikom za rovnakých podmienok a s rovnakou kvalitou, ako keby ich využíval pre vlastnú potrebu alebo ich poskytoval podniku v postavení ovládanej osoby alebo podniku, v ktorom má právo spolurozhodovať.

Oddelená evidencia je formulovaná úplne zhodne ako pri predchádzajúcich dvoch trhoch. Táto povinnosť má úradu zabezpečiť informácie o nákladoch, tržbách a vloženom kapitále, ktoré sa týkajú:

- účastníckych vedení,
- prenosovej siete,
- maloobchodných aktivít,
- poskytovania minimálneho súboru služieb, ktoré sú predmetom univerzálnej služby,
- ostatných maloobchodných aktivít

Uloženie povinnosti oddelenej evidencie tak širokého rozsahu a všeobecného charakteru prekračuje princíp ukladania primeraných regulačných povinností na ULL trhu a je zjavne neodôvodnené. Vyplývajú z toho rovnaké nejasnosti, ako pri predchádzajúcich trhoch s tým, že takéto oddelenie evidencie s výnimkou prvého bodu vôbec nesúvisí s ULL trhom, ale s niekoľkými trhmi súčasne, a dokonca s nesúvisiacimi maloobchodnými trhmi a s univerzálnou službou.

V zmysle § 20 ZoEK je úrad oprávnený uložiť významnému podniku povinnosť viesť v systéme účtovníctva oddelene každú špecifickú činnosť súvisiacu s prístupom alebo prepojením a od vertikálne integrovaného podniku vyžadovať sprehľadnenie veľkoobchodných a vnútro podnikových cien, aby sa zabezpečila požiadavka nediskriminácie podľa § 19 alebo sa zabránilo zvýhodňovaniu alebo znevýhodňovaniu niektorých služieb prerozdeľovaním nákladov a výnosov z iných služieb a medzi službami navzájom, okrem ďalekopisnej služby a verejnej telegrafnej služby. Z uvedeného vyplýva, že oddelená evidencia je povinnosť, ktorá sa netýka akýchkoľvek činností, ale len tých, ktoré súvisia s prístupom alebo prepojením. Pokiaľ ide o vertikálne integrovaný podnik, sprehľadnenie veľkoobchodných a vnútro podnikových cien *per se* neznamená sprehľadnenie všetkých maloobchodných tržieb, nákladov a vloženého kapitálu, t.j. aj tých, ktoré nesúvisia s prístupom alebo prepojením.

Členenie nákladov je požadované v oveľa väčšom rozsahu, ako je potrebné a tiež neodôvodnené. Povinnosť oddelenej evidencie musí tiež presne odrážať zistený problém vyplývajúci z vykonanej analýzy a splňať podmienku primeranosti. Úrad to však nesplnil.

Stanovisko úradu: Úrad akceptuje pripomienku spoločnosti ST a súhlasí s názorom, že predmetom oddeleného účtovníctva by mala byť iba tá služba, ktorá je predmetom konkrétnej analýzy.

Podľa §20 ods. 1 zákona je úrad oprávnený špecifikovať štruktúru a metodiku oddelenej evidencie v systéme účtovníctva. Členenie nákladov navrhnuté úradom teda v žiadnom

prípade nie je v rozpore so zákonom. Čo sa týka odôvodnenia uloženej povinnosti, povinnosť viesť oddelenú evidenciu je základným predpokladom na overenie, či spoločnosť dodržiava princíp nediskriminácie ako aj povinnosť nákladovej orientácie.

Prístup k určitým sieťovým prostriedkom podľa § 21 ZoEK je v podstate odpísaný paragraf 21 zo zákona spolu so všetkými 9 povinnosťami, s ktorými tento paragraf počíta, vrátane prepojenia, čo je zrejme preklep (na troch miestach špecifikácie tejto povinnosti).

Znenie uložených povinností, napr. povinnosti poskytovania špecifikovaných služieb potrebných na prevádzkyschopnosť služieb medzi koncovými užívateľmi vrátane poskytnutia zariadení pre služby inteligentných sietí alebo povinnosti zabezpečenia prístupu k softvérovým systémom nevyhnutným na zabezpečenie efektívnej súťaže, úrad dostatočne neobjasnil. Nie je dostatočne zadefinovaný obsah a rozsah povinností, a preto nie je možné overiť pripravenosť na ich poskytovanie. Uloženie povinnosti poskytovania špecifikovaných služieb potrebných na prevádzkyschopnosť služieb medzi koncovými užívateľmi vrátane poskytnutia zariadení pre služby inteligentných sietí nedáva na ULL trhu žiadny zmysel. Uložená povinnosť nezrušiť už poskytnutý prístup k účastníckemu vedeniu je neopodstatnená, nakoľko ST zatiaľ prístup k účastníckemu vedeniu neposkytovalo a je preto nemožné, aby už poskytnutý prístup zrušilo. Povinnosť zabezpečenia otvoreného prístupu k rozhraniam, protokolom a kódovacím zariadeniam, ktoré sú potrebné na prevádzkyschopnosť služieb alebo služieb virtuálnych sietí vôbec nesúvisí s ULL trhom. Povinnosť umožnenia spoločného používania infraštruktúry vrátane stavieb, priestorov a častí vedení, ak je to technicky uskutočniteľné, by mala byť obmedzená na minimálny rozsah položiek, ktoré má obsahovať referenčná ponuka na uvoľnený prístup k účastníckemu vedeniu v zmysle písm. B Prílohy č. 2 Zákona. Podobne povinnosť zabezpečenia prístupu k softvérovým systémom nevyhnutným na zabezpečenie efektívnej súťaže by mala byť tiež obmedzená na rozsah uvedený v písm. C Prílohy č. 2 zákona.

Celkovo možno povedať, že takto uložené povinnosti prístupu k určitým sieťovým prostriedkom nie sú žiadnym opatrením na nápravu efektívnej súťaže v zmysle zákona alebo nového regulačného rámca. Úrad má rozhodnúť, ktoré z ukladaných povinností je vhodným regulačným opatrením na nápravu neefektívnej súťaže na posudzovanom relevantnom trhu a na základe toho by mal byť aj ich rozsah obmedzený len na nevyhnutné povinnosti, ktoré majú riešiť zistený problém. Na ukládanie viacerých povinností musia existovať reálne dôvody.

Maximálne stanovená povinnosť prístupu k určitým sieťovým prostriedkom široko prekračujúca povinnosť uvoľneného prístupu k miestnemu vedeniu spolu s povinnosťou nákladovej orientácie cien má demotivujúce dôsledky pre investičnú činnosť ST. Analýza zrejme opomenula princíp Nového regulačného rámca, podľa ktorého by sa mal každý národný regulátor snažiť zabezpečiť aj podporu efektívnych investícií do infraštruktúry a podporu inovácií⁴.

Nesprávny postup národných regulačných orgánov by mal byť vylúčený konceptom tzv. investičného rebríka. Tento koncept má na jednej strane umožniť novým vstupujúcim na trh dostať sa krok po kroku na inak nedostupné stupne infraštruktúry, pričom na druhej strane počíta s tým, že zo začiatku môže investičný rebrík zahŕňať veľkú časť infraštruktúry,

⁴ Smernica 2002/21/EC, článok 8 (2)

s postupom času sa však stále väčšia časť infraštruktúry stáva nahraditeľnou. Na uplatnenie tohto konceptu je nevyhnutné rozlíšiť, čo z infraštruktúry je nahraditeľné a čo nie je. Na základe toho je potom potrebné zaviesť aj rozdielnu reguláciu prístupu a na záver je potrebné zohľadniť časový aspekt uplatnenej regulácie. Uplatnenie regulácie prístupu tým spôsobom, že sa uložia všetky možné regulačné povinnosti spojené s prístupom, s ktorými počítá zákon, tento koncept vôbec nezohľadňuje.

Stanovisko úradu: Úrad priznáva, že v rámci povinnosti prístupu k určitým sieťovým prostriedkom boli spoločnosti ST uložené aj povinnosti súvisiace s prepojením. Tieto povinnosti úrad následne odstránil.

Nesúhlasím s názorom spoločnosti ST, ktorá tvrdí, že uložená povinnosť nezrušiť už poskytnutý prístup k účastníckemu vedeniu je neopodstatnená, nakoľko spoločnosť ST zatiaľ prístup k účastníckemu vedeniu neposkytovala a je preto nemožné, aby už poskytnutý prístup zrušila. Uložená povinnosť sa predsa vzťahuje na celé obdobie, kedy bude spoločnosť ST povinná sprístupniť miestne vedenia. Je preto v záujme rozvoja trhu, aby nedošlo k situácii, kedy spoločnosť ST prístup k účastníckemu vedeniu poskytne, ale vzápätí tento prístup neodôvodnene zruší. Preto úrad uložil aj vyššie zmienenú povinnosť.

Spoločnosť ST vo svojom stanovisku spomína princíp „investičného rebríka“, pričom tvrdí, že zo začiatku môže tento princíp zahŕňať veľkú časť infraštruktúry. Úrad v podstate tento princíp uplatnil, a to tak, že uložil spoločnosti ST sprístupniť čo najviac zariadení a vytvoriť maximálne vhodné podmienky na to, aby alternatívni operátori mohli v čo najkratšom čase a zo čo najvhodnejších podmienok využívať prístup k miestnemu vedeniu. Je vysoko pravdepodobné, že s rozvojom služieb poskytovaných prostredníctvom sprístupnených miestnych vedení a s rastúcim pozitívnym vplyvom na záujmy koncových užívateľov, úrad mnohé povinnosti zruší.

V rámci **regulácie cien a povinnosti nákladovej orientácie** úrad uložil povinnosť stanoviť pri poskytovaní prístupu k účastníckemu vedeniu ceny tak, aby tieto obsahovali iba náklady spojené s poskytnutím prístupu a aby do týchto cien neboli započítané aj tie náklady, ktoré nesúvisia s poskytnutím prístupu.

Pri stanovení tejto povinnosti je takisto nevyhnutné brať do úvahy osobitosti slovenského telekomunikačného trhu. Penetrácia pevných liniek na Slovensku (okolo 26 %) sa pohybuje na oveľa nižšej úrovni ako v starých členských štátoch EÚ, kde sa pohybuje na úrovni okolo 40 – 50 %. Ako úrad správne poznamenal, na prevádzkovanie prístupu k telefónnej sieti sa vzťahujú úspory z rozsahu, čo však znamená, že vzhľadom na nižšie percento penetrácie sú priemerné náklady na prístup na Slovensku oveľa vyššie ako v starých členských štátoch EÚ. Na vyššie náklady má vplyv aj veľmi nevýhodné rozmiestnenie zákazníkov prístupu v odľahlých oblastiach mimo Bratislavy. Ďalším špecifikom je, že priemerný výnos na zákazníka prístupu je na Slovensku nižší (okolo 5 EURO) ako v starých štátoch EÚ (okolo 12 EURO). Ak zoberieme do úvahy nižší výnos a vyššie náklady, deficit prístupu je na Slovensku oveľa vyšší.

Telekomunikačný úrad si musí byť vedomý toho, že to znamená veľký problém. Aby ukladané povinnosti vychádzali zo spoľahlivo zisteného stavu, malo by to byť obsahom analýzy a mala by byť tiež načrtnutá jasná predstava o tom, ako túto špecifickú situáciu riešiť. Ak zoberieme do úvahy cenu maloobchodného prístupu, alternatívni operátori budú takmer s istotou vystavený stláčaniu obchodnej marže, pretože nákladovo orientovaná cena za prístup k účastníckemu vedeniu bude s vysokou pravdepodobnosťou vyššia, ako priemerný výnos na zákazníka maloobchodného prístupu ST. Je pravdepodobné, že alternatívni operátori sa budú

odvolávať na rozhodnutie Európskej komisie z 21. mája 2003, v ktorom bolo rozhodnuté, že cena úplného uvoľneného prístupu k miestnemu vedeniu nemôže byť vyššia, ako priemerný výnos regulovanej firmy z prevádzkovania prístupu k pevnej verejnej telefónnej sieti. Ak by však ST zdvihlo ceny maloobchodného prístupu, stratilo by ešte viac zákazníkov v prospech mobilných operátorov. Zníženie počtu zákazníkov by sa opäť odrazilo na nižšej penetrácii, čím by sa ešte viac zvýšili náklady na jeden prístup. Tento začarovaný kruh jednoznačne nepovedie k maximálnemu prospechu koncových zákazníkov pevnej verejnej telefónnej služby a otvára otázku, či nielen cenová regulácia ale aj ostatné regulačné povinnosti na ULL trhu povedú k uspokojivému riešeniu. Tieto všetky problémy musí analýza úradu zohľadňovať.

Stanovisko úradu: *S problematikou úspor z rozsahu v súvislosti s prevádzkovaním účastníckych vedení sa úrad vysporiadal v stanovisku k bodu 2.3 (úspory z rozsahu). Spoločnosť pri svojej argumentácii nižším priemerným výnosom na zákazníka, tvrdí, že priemerný výnos na zákazníka je okolo 5 EURO. Podľa nášho názoru však nejde o priemerný výnos na zákazníka ale priemerný výnos z mesačného paušálu na zákazníka. Ceny verejnej telefónnej služby v SR zatiaľ skutočne neboli rebalancované, z čoho vyplýva, že cena mesačného paušálu je nižšia ako náklady a cena miestneho a medzimestského volania je naopak vyššia ako náklady. Spoločnosť ST pri výpočte priemerného výnosu nezohľadnila fakt, že k priemernému výnosu z mesačného paušálu je potrebné pripočítať aj priemerný výnos vyplývajúci z vyššej ceny miestnych a medzimestských volaní.*

4.3 Veľkoobchodná regulácia by v žiadnom prípade nemala zahŕňať „trhovo-neprirodzené“ povinnosti na vytvorenie umelo výhodného prostredia pre vstup na trh. Dokázané a odôvodnené náklady by mali byť akceptované aj v prípadoch, ak budú znamenať vyššie veľkoobchodné ceny ako v ostatných členských štátoch EÚ, čo by malo byť akceptované aj pri trhoch spojených s prístupom. Mali by byť zobrať do úvahy investície najväčšieho operátora do pevných sietí, a na tom základe by sa mala zabezpečiť ich primeraná návratnosť.

Pred uložením viacerých regulačných povinností musí úrad pamätať na počiatočné investície vlastníka do zariadení a zamerať sa na možné riziká spojené so zadlženosťou investícií. Národné regulačné orgány majú povinnosť ochrany konkurencie z dlhodobého hľadiska, ktorá bude okrem iného umožňovať stanovenie technickej a ekonomickej funkčnosti používania alebo inštalovania navzájom si konkurujúcich zariadení a mať vplyv na možné investície do týchto zariadení. Základným princípom je, aby povinnosť prístupu, ktorá zvyšuje súťaživosť v krátkodobom období nezredukovala stimuly určené na investovanie do alternatívnych zariadení, ktoré budú chrániť súťaživosť v dlhom období.

Stanovisko úradu: *Podľa nášho názoru je základným predpokladom pre vytvorenie konkurencie z dlhodobého hľadiska vytvorenie, čo najlepších podmienok pre prvotný vstup konkurencie, čím sa vytvoria predpoklady na to, aby novovstupujúce podniky získali vhodnú východiskovú pozíciu, ktorá im umožní plnohodnotne konkurovať významnému podniku na maloobchodnom trhu. Vstupom na maloobchodný trh vzniká pre nové podniky priestor na tvorbu zdrojov nevyhnutných na zabezpečenie ďalšieho rozvoja vlastnej infraštruktúry a teda aj priestor pre prípadné investovanie do zariadení, ktoré majú potenciál konkurovať existujúcim zariadeniam vlastným významným podnikom. Tým sa vytvoria podmienky pre vznik a rozvoj konkurenčného prostredia na úrovni infraštruktúry, čo by malo mať za následok „uvoľnenie“ regulácie“ významného podniku.*