

Stanovisko ke studii O selhání ČTÚ: oligopol mobilních operátorů

Studie byla vydána Informačním institutem dne 1. března 2012 a byla prezentována Petrem Cibulkou jr., poslancem Alešem Rádlem a ekonomem Pavlem Kohoutem.

Úvodem je nutno konstatovat, že materiál Informačního institutu se vyznačuje poměrně značnou neznalostí evropského regulačního rámce, zákona o elektronických komunikacích a kompetencí Rady a předsedy Rady ČTÚ. Ve snaze dokázat, že ČTÚ napomohl vzniku oligopolu mobilních operátorů v ČR, se autoři textu uchylují k zatajování nehodících se faktů a ke zkreslování či uvádění neúplných údajů vytržených z kontextu.

Tvrzení:

Mobilní trh v ČR se podstatně liší od obdobných trhů v členských zemích EU. Za nízkou konkurenci na trhu, resp. oligopol stávajících operátorů, může ČTÚ protože není dostatečně aktivní.

Komentář:

O úrovni konkurence na příslušném trhu vypovídají různé ukazatele:

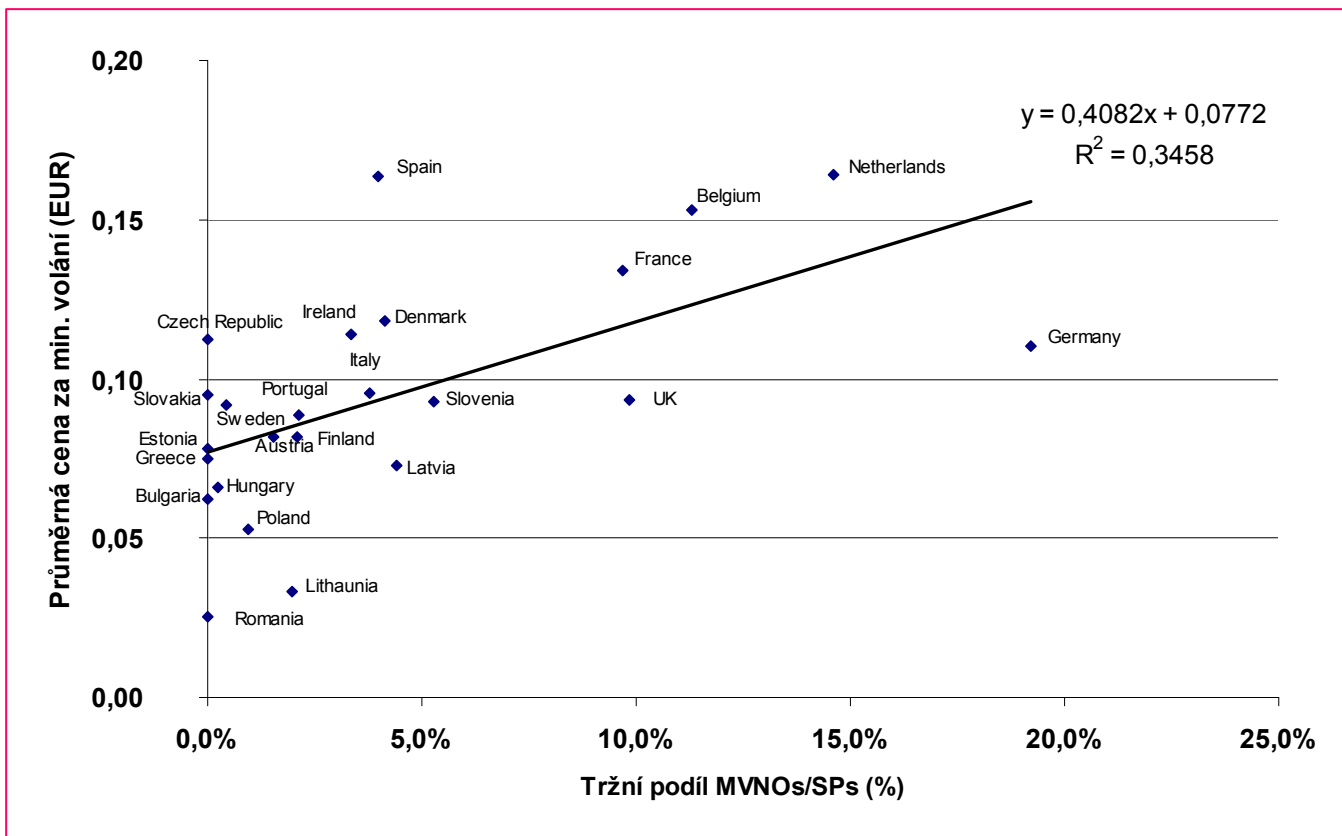
Trh mobilní komunikace je z hlediska počtu síťových operátorů (dále jen „MNO“) strukturován obdobně jako v EU. V polovině zemí EU působí na trhu 4 MNO, tj. operátoři sítě, kteří mají k dispozici příslušné spektrum a provozují mobilní síť. V necelé třetině zemí působí na trhu 3 MNO a ve zbývajících zemích nalezneme 5–6 MNO (z toho ve dvou 9 MNO).

Jiným ukazatelem stavu trhu je procentní podíl na trhu pro dva největší MNO. Tento ukazatel se pohybuje u zemí EU v posledních letech v průměrné výši 76 % a stejný ukazatel u ČR se pohybuje kolem tohoto průměru.¹

Je tedy platné jen tvrzení, že v ČR funguje přirozený oligopol 3 MNO, což ovšem platí i pro všechny ostatní země EU, neboť i 4 MNO tvoří přirozený oligopol. Platí, že trh mobilních operátorů je ze své technicko-ekonomické podstaty – nikoli působením regulátora – trhem oligopolním obdobně jako ostatní síťová odvětví.

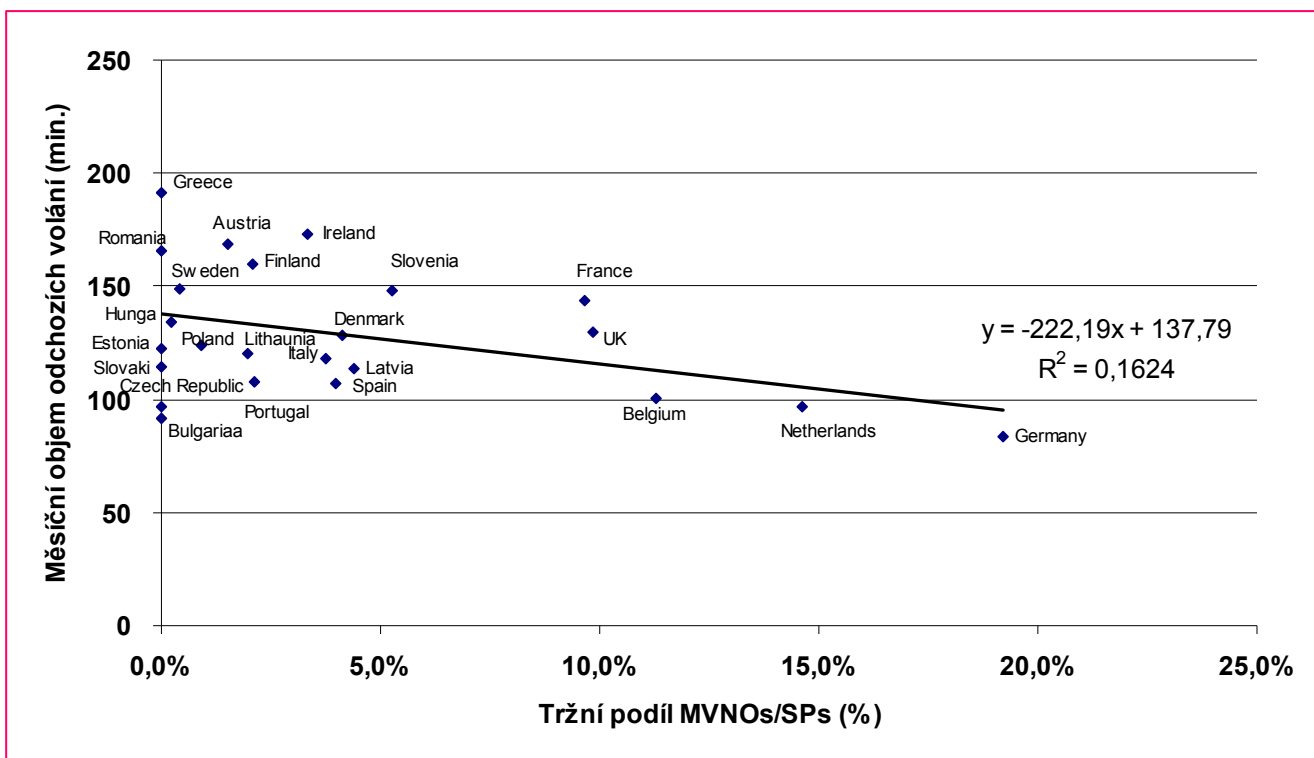
Mobilní trh v ČR se ovšem odlišuje od většiny ostatních zemí EU absencí tzv. virtuálních mobilních operátorů (dále jen „MVNO“). Podíl MVNO v jednotlivých zemích se výrazně liší. Nejvyšší podíl (16 %) na trhu mají MVNO v Německu, průměr podílu MVNO zemí EU se pohybuje mezi 4 %–6 % podle zvoleného ukazatele podílu na trhu. V rámci zemí EU platí (podle studie Analysys Mason v roce 2011 – viz graf níže) přímá regresní závislost mezi výší průměrné dosahované ceny za minutu volání na podílu MVNO – čím vyšší podíl MVNO na trhu, tím vyšší průměrná dosahovaná cena.

¹ Ukazatel čtyř největších podniků na příslušném trhu nelze zpravidla v síťových odvětvích použít, v rámci analýz EU se užívá jako ukazatel podíl dvou největších operátorů.



Zdroj: Quarterly Voice Metrics, Analysis Mason Limited, August 2011.

Je také zajímavé, že opačná souvislost je mezi objemem originovaných volání a tržním podílem MVNO, tedy zcela opačně než hovoří teorie.



Materiál dále pracuje s HHI indexem koncentrace trhu. Pokud by stejným postupem hodnotil trhy v ostatních zemích EU, tak by musel dojít ke stejnému závěru jako v případě trhu ČR. Hodnoty HHI pro ČR se nijak významně neodlišují od HHI ve většině ostatních zemí EU. Např. pro rok 2009 byl HHI ČR 3 458, hodnota HHI pro Dánsko 3 336, pro Belgie 3 462, pro Holandsko 3 601, pro Polsko 2 706, pro Slovensko 3 721 a pro Rakousko 3 145. Studie dále vytýká ČTÚ, že s tímto indexem nepracoval, což není pravda. Index HHI je ČTÚ používán ve všech analýzách relevantního trhu od roku 2006.

Pro doplnění je nutné uvést, že z hlediska regulace Evropskou komisí jsou vysoká penetrace mobilních služeb a nahrazování fixních služeb těmito službami interpretovány jako důkaz fungujícího mobilního telekomunikačního trhu.

Tvrzení:

ČTÚ je odpovědný za nízké rozšíření a kvalitu 3G služeb (tzv. UMTS).

Komentář:

Materiál uvádí zastaralá data o pokrytí populace, resp. území službami 3G. A data k podpoře tvrzení o údajné nízké kvalitě služeb 3G neuvádí vůbec.

ČTÚ nebyl v roce 2001 ani v roce 2005 nezávislým regulačním ČTÚ, který by sám rozhodoval o licencích UMTS a jejich podmínkách. O výsledku výběrového řízení na licence UMTS rozhodoval (v roce 2001 a v roce 2005) v obou případech řídicí výbor složený ze zástupců rady ministerstev a jednající podle příslušného usnesení vlády. ČTÚ tedy nejednal bez pověření a na základě licencí/přídělů vydával operátorům individuální příděly. To, že licence byly vydány prakticky bez rozsáhlejších a důslednějších závazků k dosažení pokrytí či kvality služeb a bez příslušných sankcí za neplnění, nebylo rozhodnutím ČTÚ a tím méně Rady ČTÚ, která v té době ještě ani nebyla zřízena. Navíc v roce 2001 nebyly ani vydraženy všechny nabízené kmitočty, neboť o ně nebyl na trhu zájem a nikdo další se do výběrového řízení nepřihlásil.

V rámci EU jsou UMTS kmitočty (pásmo 2100 MHz) zpravidla vždy rozděleny mezi tři nebo čtyři operátory, a to zejména mezi původní GSM operátory.

Studie obviňuje ČTÚ z neefektivní správy kmitočtů. Do 1. ledna 2012, od kdy je novela ZEK účinná, neměl ČTÚ zákonný nástroj k odebrání případně dlouhodobě nevyužívaných kmitočtů, což se do budoucna změní. O zařazení takové kompetence do zákona ČTÚ usiloval již od roku 2006.

Je otázka, zda mohou reálně na trhu působit více než 3–4 operátoři celoplošných sítí, vezmeme-li v úvahu požadovanou rychlost a kvalitu služby mobilního broadbandu. Je více než zřejmé, že při požadavcích na reálně dosahovanou rychlost pro velký počet zákazníků na celém území republiky není k dispozici spektrum pro více jak 3–4 mobilní operátory sítě 3G.

Výběrové řízení na zbývající kmitočty v pásmu 900 MHz bylo vypsáno (v březnu 2009) v souladu se závazky, které přijal český stát při vydávání licencí na GSM síť v 90. letech. Omezení účastníků výběrového řízení na ty subjekty, které měly možnost získat další kmitočty uvedené v licenci, proto bylo zcela v souladu se zákonem a navazovalo na předchozí rozhodnutí o licencích GSM. Šlo o doplňkové výběrové řízení a nebylo možno měnit jeho parametry (explicitní ustanovení zákona o el. komunikacích). V opačném případě – tj. při otevření výběrového řízení dalším zájemcům – by stát riskoval žaloby stávajících operátorů. ČTÚ postupoval velmi obezřetně a k tomuto rozhodnutí má k dispozici právní stanoviska potvrzující, že jeho postup byl v souladu se zákonem a přijatými závazky státu. Není možné obviňovat ČTÚ za respektování podmínek licencí vydaných v 90. letech.

V současné době připravovaná aukce kmitočtů digitální dividendy je prvním výběrovým řízením této kategorie, které ČTÚ jako nezávislý regulátor připravuje v souladu se zákonem a na základě dosavadních zkušeností s vývojem mobilního trhu v ČR. Součástí podmínek je např. otevření sítí vzniklých na základě takto přidělených frekvencí pro vznik MVNO, ale i možnost případného nového hráče zažádat držitele již existujících kmitočtových přidělů o národní roaming ve všech jejich sítích. Tím bude nový hráč schopen velmi rychle poskytnout obdobné služby, jako tři stávající MNO. I přísná kritéria pro rychlé pokrytí území a populace směřují k co nejrychlejšímu vzniku plnohodnotného mobilního broadbandového připojení na celém území ČR.

Tvrzení:

V roce 2005 byla ČTÚ vypracována analýza trhu, která označila tehdejší "trh č. 15 – přístup a původ volání (originace) ve veřejných mobilních telefonních sítích" jako dostatečně konkurenční a v roce 2006 byl regulační trh "Originace volání" zrušen.

Komentář:

V I. Cyklu analýz relevantních trhů byl v roce 2006 skutečně trh č. 15 – „Přístup a původ volání (originace)“ – vyhodnocen v souladu s platnou celoevropskou metodikou a tendencemi na trhu jako trh konkurenční. Tento závěr byl i odsouhlasen ČTÚ na ochranu hospodářské soutěže a notifikován u EK. Ke stejnému závěru na základě srovnatelných postupů došla drtivá většina regulačních úřadů v celé EU. Závěr ČTÚ tedy nebyl nijak výjimečný.

Vzhledem k celoevropské situaci nebyl Evropskou komisí tento relevantní trh znovu zařazen do jejího Doporučení o relevantních trzích, jako trh vhodný pro ex-ante regulaci pro II. kolo analýz relevantních trhů. Přesto Rada ČTÚ rozhodla již při přípravě III. kola analýz (na začátku roku 2011), nad rámec Doporučení EK, o novém posouzení tohoto trhu a provedení tzv. tříkriteriálního testu. Na jeho základě byl v závěru roku 2011 připraven návrh opatření obecné povahy zařazující tento trh mezi analyzované trhy. V současné době je skončena veřejná konzultace k tříkriteriálnímu testu a ČTÚ zahajuje analýzu č. 8 s předpokladem jejího dokončení nejpozději do konce r. 2012.

Tvrzení:

Snižování propojovacích poplatků ČTÚ uvádí jako svůj počín na ochranu spotřebitelů. Pravda je ale taková, že ke snižování propojovacích poplatků nedošlo z iniciativy ČTÚ, ale až na základě tlaku EK. Navíc ČTÚ zvolil plán postupného snižování propojovacích poplatků rozložený do let 2009–2011. ČTÚ žádné další plány na snižování propojovacích poplatků nemá. Propojovací poplatky jsou přitom všeobecně chápány jako bariéra vstupu konkurence na trh a v zemích jako je Rakousko nebo Velká Británie byly pro podporu vstupu nového operátora na trh dokonce použity asymetrické propojovací poplatky.

Komentář:

Regulace terminačních poplatků (tj. velkoobchodních cen za propojení) je jedním z regulačních opatření, které ČTÚ uplatňuje dlouhodobě, a to dokonce již před přijetím zákona o elektronických komunikacích v roce 2005.

V rámci I. cyklu analýz relevantních trhů (2006) ČTÚ uložil regulaci terminačních cen. Doporučení EK ke kalkulaci terminačních cen na trhu ukončování volání bylo přijato v roce 2009. ČTÚ zvolil postup jako většina národních regulačních orgánů, tj. stanovil ad hoc dlouhodobý plán snižování terminačních cen a zároveň zahájil práce na vytvoření modelu (tzv. model „pure“ LRIC), podle kterého bude postupovat při stanovení této velkoobchodní ceny od 1. ledna 2013 zcela v souladu s příslušným doporučením EK. Z hlediska výše těchto cen jsou ceny stanovené ČTÚ na průměru EU. Je nutno upozornit, že v regulaci cen není

možno postupovat „iniciativně“, ale zcela striktně podle evropských předpisů a národních zákonů.

V současné době přijal ČTÚ další rozhodnutí o výrazném snížení maximální terminační ceny, které bude platné do konce roku 2012. Následně s účinností od 1. 1. 2013 bude vydáno nové rozhodnutí o ceně, ve kterém již bude uplatňována regulace dle modelu LRIC tak, jak doporučuje EK v příslušném Doporučení. Právě vytvoření modelu LRIC je jasným důkazem dlouhodobé strategie ČTÚ v regulaci terminačních velkoobchodních cen.

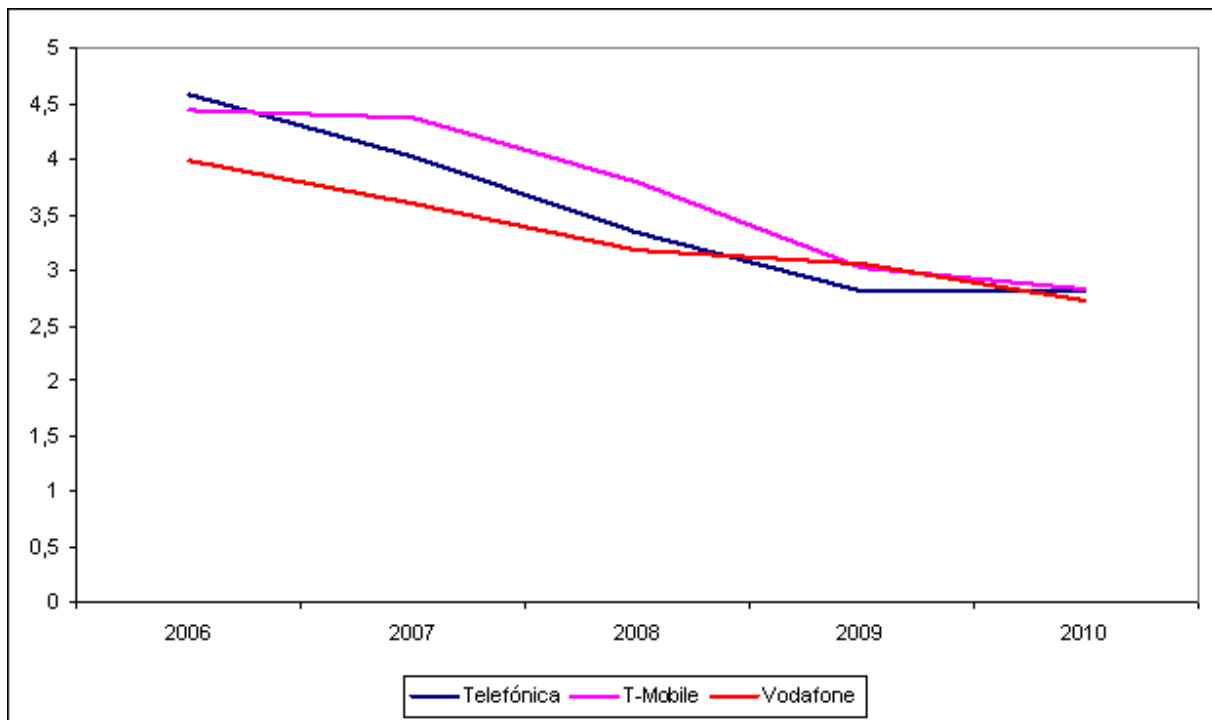
V souvislosti s poznámkou o asymetrických poplatcích upozorňujeme, že EK vyžaduje, aby cena za terminaci zohledňovala náklady efektivního operátora (jednoho fiktivního operátora) a byla uplatňována symetricky, tzn. stejně pro všechny operátory na trhu.

Komentář ČTÚ k hodnocení cen:

Pokud jde o zmíněné mezinárodní srovnání cen – ČTÚ jej provedl metodikou zohledňující chování a spotřebu českých zákazníků, jak je mu známé z informací o charakteru provozu. Není pravda, že by při uvedeném srovnání došlo k nějakým „hrubým“ metodickým pochybením, naopak ČTÚ zcela transparentně svůj postup vysvětlil. Pro mezinárodní srovnání cen služeb elektronických komunikací existuje několik možných metodických postupů a ČTÚ je také souběžně využívá.

Pro objektivní srovnání není možné vycházet pouze z jednoho metodického přístupu, využívajícího např. pouze ceníkové (nabídkové) ceny, a nezohlednit fakticky (reálně) uhrazené platby za skutečně využitý objem služeb. Stejně tak při srovnávání tarifů v různých zemích z důvodů objektivity je nutné zohlednit i výši měsíční ceny tarifu, tarifkaci, závazek případného zákazníka platit daný tarif po určité období či ceny za ostatní služby (např. cena za volání na zákaznickou linku, cena za změnu tarifu, výše záruky atd.).

ČTÚ využívá i výsledků srovnání prováděných společnostmi Teligen, ale považuje je jen za jeden z variantních přístupů k cenovému srovnání. Je nutno upozornit, že mezinárodně uznávaná a Evropskou komisí v oficiálních zprávách (Digital Scoreboard) používaná je metodika skutečně zaplacených průměrných cen. V takovém srovnání se Česká republika nachází na průměru zemí EU, samozřejmě jde o celkový průměr dosahovaných cen za všechny kategorie zákazníků MNO. (Mimochodem svojí vlastní metodiku, odlišnou od zmíněné metodiky Teligen, používá i OFCOM, který vychází, stejně jako ČTÚ, z typického chování zákazníků v konkrétních národních podmínkách).



Průměrné maloobchodní ceny mobilního volání klesají i v ČR tak, jak ukazuje graf. Od roku 2006 klesla průměrná cena za minutu volání na maloobchodě o 39 %. Je pravdou, že ceníkové minutové ceny se výrazně nemění, nicméně přibývají různé nadstavbové balíčky, které zákazníkům umožňují využívat volné minuty nebo minuty na které se vztahují slevy. Z celkového počtu provolaných minut rezidentními zákazníky představují volné minuty nebo minuty se slevou až 50 %.

Velkoobchodních ceny za propojení v mobilních sítích se od roku 2005 snížily o cca 65 %.

Je nutno upozornit, že mezinárodně uznávaná a Evropskou komisí v oficiálních zprávách (Digital Scoreboard) používaná je i metodika skutečně zaplacených průměrných cen, kterou ČTÚ také využívá. Tato metodika zohledňuje nejen všechny nadstavbové balíčky, ale také nastavenou tarifikaci. V takovém srovnání se Česká republika nachází na průměru zemí EU, samozřejmě jde o celkový průměr dosahovaných cen za všechny kategorie zákazníků MNO.

Srovnání těchto průměrných cen za poslední dostupné roky 2007–2009 je uvedeno v následujících dvou grafech (zveřejněných Evropskou komisí v roce 2010 a 2011).

Figure 5: Mobile Price per minute

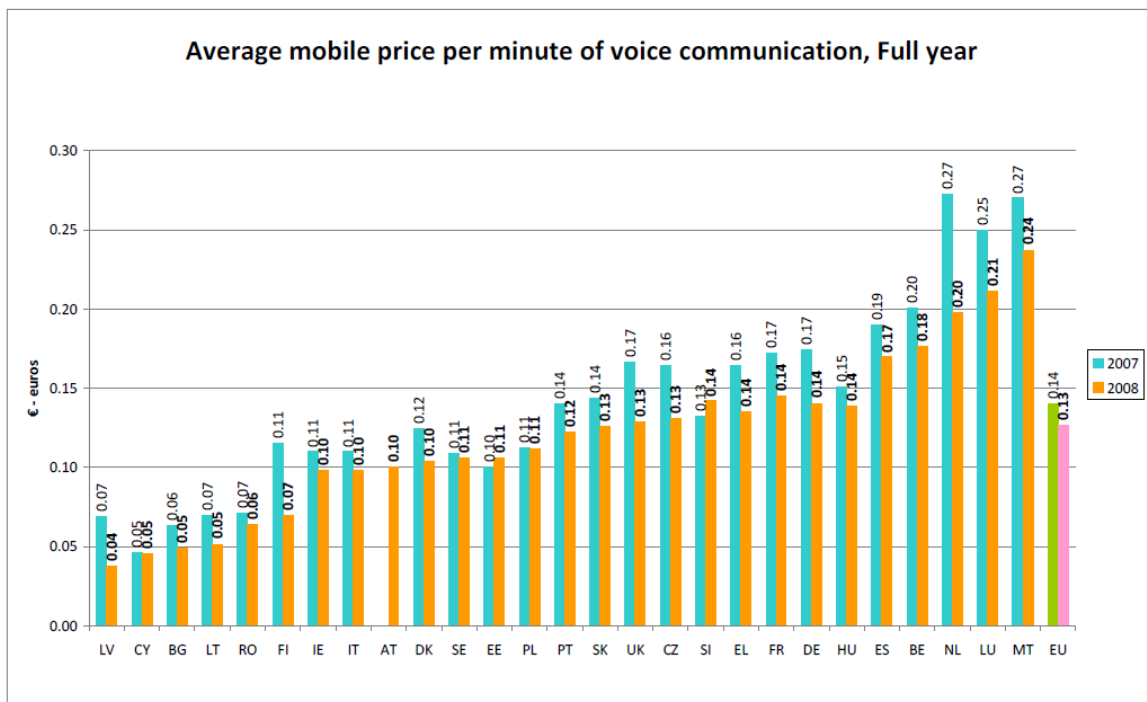
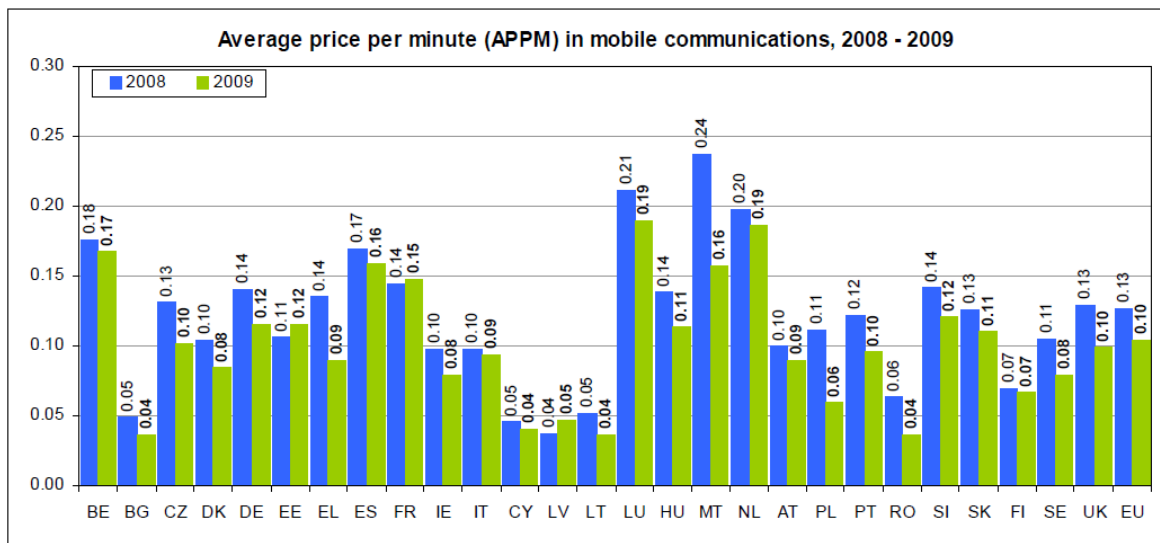


Figure 5: Average price per minute (APPM) in mobile communications, 2008-2009



Zdroj: EK.

Tvrzení:

V listopadu 2011 proběhla protestní akce Napiš ČTÚ! Na konci listopadu pak ČTÚ obrátil – přestal popírat předražené volání v Česku a přiznal selhání trhu. V reakci zveřejnil ČTÚ návrh opatření obecné povahy č. OOP/1/XX.2011-Y.

Více: <http://www.lupa.cz/clanky/nechal-se-ctu-presvedcit-protestni-akci/>

Komentář:

ČTÚ se absencí tzv. MVNO, tj. mobilních virtuálních operátorů na trhu mobilních služeb zabýval a řešil ji již daleko dříve než proběhla uvedená protestní akce. Absenci MVNO na českém trhu mobilních služeb konstatovalo několik hodnotících analýz ČTÚu, např. dokument Strategie správy rádiového spektra v březnu 2010. ČTÚ ovšem nejen tuto absenci konstatoval, ale aktivně vstupoval do mediačních jednání, pokud o to byl požádán. Je však nutno konstatovat, že za dobu od roku 2005 byly takové konkrétní a adresné žádosti o mediaci vyjednávání velkoobchodního vztahu typu MVNO pouze dvě.