

DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS VYRIAUSYBĖS NUTARIMO PROJEKTO NR. 21-24196

Lietuvos verslo konfederacija (toliau – LVK), didžiausia paslaugų, prekybos ir aukštųjų technologijų įmonės vienijanti verslo organizacija Lietuvoje, kreipiasi į Lietuvos Respublikos susisiekimo ministeriją (toliau – Ministerija) dėl viešam derinimui pateikto Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo dėl Lietuvos Respublikos elektroninių ryšių įstatymo Nr. IX-2135 3, 9, 12, 17 ir 72 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIVP-9 (toliau – Nutarimo projekto) Nr. 21-24196.

Nutarimo projektu vertinamas Elektroninių ryšių įstatymo Nr. IX-2135 3, 9, 12, 17 ir 72 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas Nr. XIVP-9 (toliau – Įstatymo projektas) sprendžia itin aktualią veiksmingos konkurencijos trūkumo šviesolaidinio interneto rinkoje problemą. Praktika rodo, kad didelę įtaką rinkoje turintis didmeninės paslaugos teikėjas – Telia Lietuva¹, naudojasi turima padėtimi – taiko kainų spaudimo taktiką, nuolat kintančias nuolaidas, manipuliuoja prieiga prie turimos infrastruktūros. Taip faktiškai užkirsdamas kelią konkurentams įeiti į šviesolaidinio interneto rinką ir teikti paslaugas vartotojams. Lietuvos fiksuoto interneto paslaugų rinka jau daugelį metų stagnuoja – Telia Lietuva fiksuoto interneto rinkos dalis pastaraisiais metais išlieka pastovi (virš 50 proc. pagal vartotojų skaičių, apie 60 proc. pagal pajamas). Tuo tarpu artimiausio konkurento rinkos dalis yra net 4 – 6 kartus mažesnė. Iki šiol Lietuvos Respublikos Ryšių reguliavimo tarnybos (toliau – RRT) taikyti įpareigojimai Telia Lietuva nediskriminacinėmis sąlygomis suteikti prieigą prie didmeninės paslaugos, kas kartą keičiant didmeninės ir mažmeninių paslaugų kainas atlikti kainų spaudimo testą ir kiti rezultatų nedavė. Praktikoje Telia Lietuva pasiūlyta didmenos kaina yra tokia didelė ir nepastovi, o galimybės gauti prieigą – neapibrėžtos, kad mažmeninių paslaugų teikti neįmanoma. Plačiau situacija pristatoma rašto 1 priede.

Reaguojant į šią situaciją pernai LVK kreipėsi į Seimo Ekonomikos komitetą, informuodama apie šias problemas. Seime registruotu Įstatymo projektu buvo pasiūlytas jų sprendimo būdas – įtvirtinti, kad didelę įtaką turinčių subjektų didmeninių ir mažmeninių paslaugų kainodarai reguliuoti būtų privalomai taikomas Ekonominio atkartojamumo testas. Šis, Europos Komisijos rekomendacijose 2013/466/ES numatytas testas, yra skirtas parodyti, ar kitas pagrįstai efektyvus operatorius galėtų atkartoti didelę įtaką rinkoje turinčio subjekto kainas ir veikti pelningai. Juo atsakoma į klausimą, ar dominuojantis subjektas nediskriminuoja konkurentų – ar sau ir susijusios įmonės netaiko palankesnės kainodaros.

Veiksminga konkurencija čia yra svarbi, nes vartotojams sudarytų galimybę šviesolaidinio interneto paslaugą rinktis iš didesnio tiekėjų skaičiaus. Kas sudarytų sąlygas kainų mažėjimui, paslaugų kokybės ir įvairovės augimui. Priešingai, dominuojančia įmonei pilnai išstūmus konkurentus, paslaugų kainos turėtų išaugti, o kokybė – kristi. Ilgesnėje perspektyvoje būtų stabdoma bendra pažanga ir investicijos į telekomunikacijų ir ryšių rinką.

Tad atsižvelgiant į sprendžiamos problemos aktualumą, **prašome Vyriausybės nutarimu pritarti Įstatymo projektui**. LVK sutinka, kad dėl konkrečių reguliavimo priemonių galima platesnė diskusija,

¹ 2019 m. RRT įsakymas dėl ūkio subjekto Telia Lietuva, AB, turinčio didelę įtaką didmeninės centrinės prieigos fiksuotoje vietoje masinės rinkos produktams rinkoje: https://www.rtt.lt/wp-content/uploads/2020/05/Isakymas_del_ipareigojimu-Telia_20190719.pdf

Gedimino pr. 2/1-28, LT-01103, Vilnius, Lietuva
Tel. +370 5 212 1111, info@lvk.lt, www.lvk.lt

dalis Įstatymo projekto nuostatų gali būti tobulinamos, tačiau **Vyriausybės palaikymas spręsti šią problemą duotų stiprų postūmį teigiamiems pokyčiams.**

Pateikiant poziciją dėl konkrečių Nutarimo projekto nuostatų, LVK nesutinka su Nutarimo projekto 1 dalyje pateikta kritika, jog įpareigojimas RRT taikyti konkretų metodą – Ekonominio atkartojamumo testą, pažeistų Europos Sąjungos teisėje įtvirtintą nacionalinės reguliavimo institucijos diskreciją. Minėtoji rekomendacija jau dabar numato, kad šis testas Įstatymo projektu numatytoje rinkose turi būti taikomas visais atvejais. Ši nuostata tik būtų perkeliama į nacionalinę teisę. Taip pat nepritariame Nutarimo projekto 2 dalyje pateiktai pozicijai, jog RRT ir Konkurencijos tarybos funkcijos dubliuotųsi. Pagal Įstatymo projektą RRT būtų atsakinga už atkartojamumo testo taikymo kontrolę, o Konkurencijos taryba – už reikalavimo taikyti tokį testą pažeidimus. Kadangi tai atitiktų piktnaudžiavimą dominuojančia padėtimi, kas priskirtina Konkurencijos tarybos institucijos kompetencijai.

Galiausiai, norime atkreipti dėmesį, jog vadovaujantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento, patvirtinto Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimu Nr. 728, 28 punktu derinimas skubos tvarka (ne vėliau kaip per 5 darbo dienas) gali būti tik esant motyvuotam institucijos prašymui ir tik išimtiniais šiame punkte nurodytais atvejais. Manome, jog šiuo atveju prašymas pastabas pateikti per 3 darbo dienas nėra motyvuotas – Nutarimo projektas neturėtų būti derinamas skubos tvarka.

Tikimės, kad registruojant atnaujintą Vyriausybės nutarimo projekto versiją bus atsižvelgta į rašte pateiktus argumentus. Esame pasirengę ir platesnei diskusijai dėl veiksmingos konkurencijos užtikrinimo elektroninių ryšių sektoriuje.

Priedai:

1. Problemos šviesolaidinio interneto rinkoje: be efektyvaus dominuojančio subjekto reguliavimo nėra galimybių konkurencijai (4 lapai)

Pagarbiai

Generalinė direktorė

Eglė Radišauskienė

Originalas nebus siunčiamas. Vilius Kriaučiūnas, el.p.: vilius@lvk.lt, tel. +370 5 212 1111

PROBLEMAS ŠVIESOLAIDINIO INTERNETO RINKOJE: BE EFEKTYVAUS DOMINUOJANČIO SUBJEKTO REGULIAVIMO NĖRA GALIMYBIŲ KONKURENCIJAI

I. Esama situacija

Ko reikia, norint klientui teikti interneto paslaugą? Interneto prieigos paslauga skirstoma į didmeninę ir mažmeninę:

- **Didmeninė interneto prieigos paslauga** yra prekė, teikiama kitiems ūkio subjektams, kurie ją naudoja teikti mažmeninėms paslaugoms vartotojams. Iš esmės, tai yra fizinės infrastruktūros nuoma, be kurios klientui neįmanoma įvesti interneto.
- **Mažmeninė interneto prieigos paslauga** yra prekė, teikiama galutiniam vartotojui (verslui ar namų ūkiui).

Lietuvoje **Telia yra vienintelis didmeninės paslaugos teikėjas** – vienintelis operatorius, turintis infrastruktūrą, dengiančią visą Lietuvos teritoriją. Telia priklauso 96,7% visų vietinių šviesolaidinių ryšio linijų². Kiti operatoriai, norėdami savo klientams teikti šviesolaidinio interneto paslaugas, neturi kitos alternatyvos kaip tik pirkti didmeninę paslaugą iš Telia. Dėl didelių finansinių ir laiko sąnaudų nuosavo infrastruktūros tinklo, aprėpiančio visą šalies teritoriją, kūrimas nėra reali alternatyva.

Kartu, kaip vertikaliai integruota įmonė, Telia teikia ir mažmenines fiksuoto interneto paslaugas vartotojams. 2020 m. IV ketv. RRT duomenimis, Telia užimama mažmeninės rinkos dalis pagal pajamas sudarė 59,42%, o pagal gavėjų skaičių – 52,3%. Artimiausio konkurento UAB Cgates rinkos dalis buvo net 4 – 6 kartus mažesnė (pagal pajamas – 9,93%; pagal paslaugų gavėjus – 14,2%³).

Dominavimas abiejose rinkose Telia suteikia pranašumą prieš esamus ar potencialius konkurentus. Tą patvirtina ir RRT, tiek 2016 m., tiek 2019 m. sprendimais pripažinusi **Telia ūkio subjektu, turinčiu didelę įtaką didmeninės interneto prieigos rinkoje**⁴. Tam, kad būtų užtikrinama konkurencija, RRT Telia taip pat nustatė prieigos suteikimo, nediskriminavimo, skaidrumo, kainų kontrolės ir kitus įpareigojimą. 2019 m. sprendime RRT taip pat konstatavo, kad be efektyvaus reguliavimo, Telia turi konkurencinį pranašumą ir motyvų nesuteikti didmeninės prieigos bei kontroliuoti paslaugų kainas.

II. Problema

Praktika rodo, kad šie **RRT įpareigojimai nėra pakankami, kad šviesolaidinio interneto paslaugų rinkoje vyktų sąžininga konkurencija**. Svarbiausios kliūtys kitiems mažmeninės šviesolaidinio interneto paslaugos teikėjams konkuruoti su Telia yra susijusios su Telia kainodara ir atsisakymais suteikti prieigą, motyvuojant techninių galimybių nebūvimu.

² RRT, Didmeninės centrinės prieigos fiksuotoje vietoje masinės rinkos produktams tyrimo ataskaitą, patvirtintą RRT 2016-03-01 įsakymu Nr. (43.4) LD-616, 37 psl. <https://www.rrt.lt/d/didmenines-centrines-prieigos-fiksuotoje-vietoje-masines-rinkos-produktams-rinka/>

³ RRT, 2020 m. IV ketvirčio ataskaita, 86 ir 101 lentelės. <https://www.rrt.lt/d/elektroniniu-rysiu-ketvirtine-ataskaita-2020-m-iv-ketvirtis-pdf/>

⁴ <https://www.rrt.lt/d/del-ukio-subjekto-telia-lietuva-ab-turincio-didele-itaka-didmenines-centrines-prieigos-fiksuotoje-vietoje-masines-rinkos-produktams-rinkoje/>

Telia taiko kainų spaudimo taktiką

Kainų spaudimas reiškia disproporciją tarp didmeninės ir mažmeninės kainų. Skirtumas tarp Telia didmeninės ir mažmeninės kainos yra nepakankamas, kad konkurentai mažmeninėje rinkoje galėtų veikti nenuostolingai. Praktika rodo, kad kainos skirtumo nepakanka einamosios sąnaudoms padengti ir papildomoms pajamoms gauti. Remiantis mūsų skaičiavimais, didmeninę paslaugą perkančio operatoriaus mažmeninės paslaugos savikaina būna netgi didesnė, nei Telia klientams siūloma mažmeninė kaina.⁵

Šiai problemai spręsti RRT Telia yra įpareigojusi kas kartą keičiant didmeninės prieigos ir mažmeninių paslaugų kainas, atlikti *ex ante* kainų spaudimo testą. Šis testas vertina, ar yra pakankamas skirtumas tarp didmeninės ir mažmeninės kainos. Tačiau, pagal RRT taikomą metodologiją, pakankamu kainos skirtumu laikomas bet koks skaičius, didesnis už 0. Leidžiamas, pavyzdžiui, vos 0,1 EUR skirtumas tarp didmeninės ir mažmeninės kainų nesudaro jokių galimybių kitiems operatoriams įeiti į rinką ir vystyti tvarų verslą. Be to, prie Telia teikiamos didmeninės kainos dar reikia pridėti ir kitas sąnaudas, reikalingas mažmeninėms paslaugoms suteikti, kurios nėra vertinamos apskaičiuojant Telia didmeninę kainą (pvz., tinklo sujungimo su tarptautinio interneto tinklu savikainą, įrangos nuomos, paslaugų perdavimo, klientų aptarnavimo savikainą, produkto rinkodaros ir kitus kaštus). Todėl net ir 0,1 EUR skirtumas (jei toks susidaro) dar nėra mažmeninės paslaugas teikiančio operatoriaus pelnas, o turi apimti ir dalį papildomų sąnaudų.

Be to, vertinant, ar nėra kainų spaudimo, RRT vertina išimtinai prieigos prie fizinės infrastruktūros kaštus bei nevertina kitų kaštų, būtinų mažmeninei paslaugai suteikti. Tad praktikoje nėra įvertinama, ar nustačius konkrečią didmenos kainą ir įtraukus visus įprastus paslaugų teikimo kaštus būtų įmanoma rinkoje teikti mažmeninę paslaugą. Kaip rodo praktika, toks vertinimas nėra pakankamas ir neužkerta kelio kainų spaudimui faktiškai atsirasti.

Nuolat kintančios didmeninės paslaugos nuolaidos neleidžia planuoti veiklos

Nors Telia yra įpareigota didmeninės paslaugos kainas pagrįsti sąnaudomis, jai nėra draudžiama taikyti nuolaidas. Telia šia teise aktyviai naudojasi ir, iš esmės, nuolat taiko vienokio ar kitokio dydžio nuolaidas. Jos nuolat kinta ir kartais siekia net iki 70 proc. Tokiu būdu itin apsunkinamos kitų rinkos dalyvių galimybės prognozuoti didmeninės paslaugos kainą ir planuoti savo veiklą – kainodarą, rinkodarą ir kita. Kita vertus, patys nuolaidų dydžiai ir jų taikymo laikotarpiai kelia rimtų abejonių dėl to, ar didmeninė kaina yra tikrai nustatyta teisingai.

Manipuliuojama praeiga prie infrastruktūros

Nepaisant RRT įpareigojimo suteikti prieigą, Telia turi visas sąlygas riboti konkurentų galimybes pasinaudoti didmenine paslauga. Prieš pradedant naudotis didmeninės prieigos paslauga yra būtinas techninių galimybių tyrimas. Kitas operatorius kas kartą Telia teikia prašymą įvertinti, ar konkrečiu adresu įmanoma gauti didmeninę paslaugą. Tuomet Telia sprendžia, ar yra techninės galimybės. 2019 m. RRT atliktas rinkos tyrimas parodė, kad neigiami atsakymai yra itin dažni. **Netenkinama apie 20 – 37,14 proc. prašymų. Taip pat nėra objektyvių galimybių patikrinti, ar Telia atsisakymas visais atvejais buvo objektyviai pagrįstas.**⁶ Ypač klausimų kelia atvejai, kai Telia atmeta kito

⁵ Įvertinus Telia didmeninės prieigos kainą, linijų nuomos kainą, tinklo sujungimo su tarptautinio interneto tinklu savikainą, įrangos nuomos, paslaugų perdavimo, klientų aptarnavimo savikainą, produkto rinkodaros ir kitus kaštus.

⁶ RRT, Didmeninės centrinės prieigos fiksuotoje vietoje masinės rinkos Produktams tyrimo ataskaita, 2019 m. liepos 19 d. Nr. (43.4) LD-1925, 65 psl. <https://www.rrt.lt/d/didmenines-centrines-prieigos-fiksuotoje-vietoje-masines-rinkos-produktams-rinka-3/>

operatoriaus pateiktą prašymą, dėl konkretaus kliento prijungimo, tačiau šiam klientui pasikreipus tiesiai į Telia, interneto paslauga suteikiama. Tai rodo, kad Telia piktnaudžiauja turima padėtimi, siekdama išlaikyti ar perimti kitų operatorių klientus.

III. Pasekmės

Šių aplinkybių dėka Telia turi visas galimybes neleisti konkurentams įeiti į šviesolaidinio interneto rinką. Telia valdomas šviesolaidinis interneto tinklas šiuo metu yra išnaudojamas tik apie 28,3% – veiksmingos konkurencijos mažmeninėje šviesolaidinio interneto paslaugų rinkoje nėra. Nors teoriškai kiti operatoriai gali naudotis Telia didmenos paslauga, praktikoje gaunasi situacija, kai Telia pasiūlyta didmenos kaina yra tokia didelė ir nepastovi, o galimybės gauti prieigą – neapibrėžtos, kad mažmeninių paslaugų teikti neįmanoma.

Veiksminga konkurencija yra svarbi, nes vartotojams sudarytų galimybę šviesolaidinio interneto paslaugą rinktis iš didesnio tiekėjų skaičiaus. Kas sudarytų sąlygas kainų mažėjimui, paslaugų kokybės ir įvairovės augimui. Priešingai, dominuojančia įmonei pilnai išstūmus konkurentus, paslaugų kainos turėtų išaugti, o kokybė – kristi. Ilgesnėje perspektyvoje būtų stabdoma bendra pažanga ir investicijos į telekomunikacijų ir ryšių rinką.

Šiuo klausimu jau buvo ne kartą kreiptasi tiek į RRT, tiek į Konkurencijos tarybą, tačiau problemos išliko. Plačiau pristatant chronologinę seką:

1. Į Konkurencijos tarybą dėl Telia vykdomo kainų spaudimo, grobuoniškos kainodaros kreipėsi AB Lietuvos radijo ir televizijos centras (2017 m. rugpjūčio 11 d. ir vėlesni raštai), Lietuvos kabelinės televizijos asociacija (2017 m. lapkričio 21 d. ir vėlesni raštai), UAB „Bitė Lietuva“ (2018 m. kovo 29 d. pareiškimas, atnaujintas 2018 m. lapkričio 9 d.). Skundo kontekste su Konkurencijos taryba vyko eilė susitikimų, dalyje jų dalyvavo ir RRT. Institucijos pripažino, kad problema egzistuoja, tačiau Konkurencijos taryba ir RRT ilgai aiškinosi, kieno čia kompetencija. Praėjus beveik metams, 2019 m. kovo 8 d., Konkurencijos taryba priėmė nutarimą, kuriuo dėl visų šių skundų atsisakė pradėti tyrimą. Argumentuojant, kad klausimas yra RRT kompetencijoje, kuri dėl Telia taikomų kainų jau yra priėmusi sprendimus.
2. Šiuos skundus Konkurencijos taryba 2019 m. kovo 28 d. persiuntė RRT. 2019 m. balandžio 30 d. RRT atsakė, kad kaip tik vykdo konsultacijas dėl *ex ante* kainų spaudimo testo detalizavimo, papildomų reikalavimų Telia informuoti RRT apie mažmeninių ir didmeninių kainų pokyčius. Po konsultacijos RRT patvirtino šiuos pakeitimus, tačiau praktikoje situacija nepasikeitė (žr. „*Telia taiko kainų spaudimo taktiką*“).
3. 2019 m. birželio 3 d. UAB „Bitė Lietuva“ RRT pateikė atsiliepimą į minėtąją viešąją konsultaciją. Pristatė kritiką RRT siūlomai *ex ante* kainų spaudimo testo metodikai ir pasiūlė vietoj to taikyti Ekonominio atkartojamumo testą (angl. *replicability test*). Tačiau RRT tokios idėjos atsisakė - dėl negalėjimo prognozuoti didmeninių paslaugų paklausos tendencijų, metodologijos sukūrimo kaštų, galimo priežiūros resursų padidėjimo.
4. 2018 m. lapkričio 5 d. UAB „Bitė Lietuva“ taip pat teikė skundą RRT dėl Telia piktnaudžiavimo dominuojančia padėtimi – nepagrįsto atsisakymo suteikti didmeninę plačiajuostę prieigą. Šiuo atveju diskusijos, papildomos informacijos teikimas ir nagrinėjimas RRT taip pat užtruko apie pusę metų. 2019 m. balandžio 17 d. buvo gautas RRT atsakymas, jog RRT pareikalavo Telia nutraukti pažeidimus ir laikytis jai numatytų prieigos suteikimo reikalavimų. UAB „Bitė Lietuva“ taip pat buvo informuota, kad bus vykdomas rinkos tyrimas, kurio pagrindu RRT spręs šias problemas. Tačiau tyrimui pasibaigus problemos išliko.

5. 2020 m. rugsėjo 23 d. Lietuvos verslo konfederacija apie visas šias problemas raštu informavimo Seimo Ekonomikos komitetą. Komitetas raštą persiuntė Susisiekimo ministerijai, Konkurencijos tarybai. Gautuose atsakymuose tik atkreipiamas dėmesys į problemą ir pakartojamas Konkurencijos tarybos anksčiau priimtas sprendimas.

Tad problemai spręsti būtini reguliavimo pokyčiai, įpareigojimą objektyviai įvertinti didelę įtaką turinčio subjekto kainas įtvirtinant Elektroninių ryšių įstatyme.

IV. Sprendimas

Siūlomas sprendimo būdas – įtvirtinti, kad didelę įtaką turinčių subjektų didmeninių ir mažmeninių paslaugų kainodarai reguliuoti būtų privalomai taikomas Ekonominio atkartojamumo testas.

Ekonominio atkartojamumo testas yra skirtas parodyti, ar kitas pagrįstai efektyvus operatorius galėtų atkartoti didelę įtaką rinkoje turinčio subjekto kainas ir veikti pelningai. Testas parodo, ar dominuojantis subjektas, nustatydamas didmeninių ir mažmeninių paslaugos kainas, nediskriminuoja konkurentų – ar sau ir susijusios įmonės netaiko palankesnės kainodaros.

Ekonominio atkartojamumo testas yra numatytas Europos Komisijos 2013 m. rugsėjo 11 d. rekomendacijose 2013/466/ES dėl nuoseklaus nediskriminavimo įpareigojimų ir sąnaudų apskaičiavimo metodikų, skirtų konkurencijai skatinti ir geresnei investicijų į plačiajuostį ryšį aplinkai sukurti. Testo tikslas – kartu su kitomis reguliatorių taikomomis priemonėmis užtikrinti, kad didelę įtaką turintys ūkio subjektai nepiktnaudžiautų turima laisve nustatyti didmenines ir mažmenines kainas, siekiant iš rinkos išstumti konkurentus.