

«Απαντήσεις της ΕΕΤΤ στις παρατηρήσεις των συμμετεχόντων παρόχων επί της από 13.10.2022 διεξαχθείσας Εθνικής δημόσιας διαβούλευσης, σύμφωνα με το άρθρο 131 του Ν. 4727/2020 (ΦΕΚ 184/Α/23.9.2020) και 23 της Οδηγίας ΕΕ 2018/1972, σχετικά με το Σχέδιο Μέτρων στο πλαίσιο του 5ου κύκλου Ανάλυσης της αγοράς τερματισμού φωνητικών κλήσεων σε μεμονωμένα κινητά δίκτυα [ΑΓΟΡΑ 2 Σύστασης Ευρωπαϊκής Επιτροπής 2014/710/ΕΕ]»

Μαρούσι, Ιανουάριος 2023

Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ)

Εισαγωγή

Η ΕΕΤΤ διεξήγαγε Δημόσια Διαβούλευση αναφορικά με την ανάλυση της αγοράς τερματισμού φωνητικών κλήσεων σε μεμονωμένα κινητά δίκτυα [ΑΓΟΡΑ 2 Σύστασης Ευρωπαϊκής Επιτροπής 2014/710/ΕΕ] (5ος κύκλος) από την 13η Οκτωβρίου 2022 έως και την 14η Νοεμβρίου 2022.

Στη συγκεκριμένη Δημόσια Διαβούλευση συμμετείχαν οι:

- Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος Α.Ε.
- VODAFONE-ΠΑΝΑΦΟΝ ΑΕΕΤ
- WIND HELLAS A.E.B.E & NOVA M.A.E.
- CELL Mobile

Καταγράφονται οι θέσεις όλων των συμμετεχόντων στη Δημόσια Διαβούλευση ακόμη και αυτών που χαρακτήρισαν τις απαντήσεις τους ως εμπιστευτικές.

Γενικές παρατηρήσεις στη Δημόσια Διαβούλευση

Ένας πάροχος επισημαίνει ότι ο Κανονισμός Διασύνδεσης ΑΠ ΕΕΤΤ 732/4/11.9.2014, όπως ισχύει, ρυθμίζει ικανοποιητικά την άρνηση πρόσβασης, τις καθυστερήσεις στις διαπραγματεύσεις και τις υλοποιήσεις διασύνδεσης. Παρά ταύτα η άρση των υποχρεώσεων πρόσβασης, διαφάνειας και αμεροληψίας ενδέχεται να οδηγήσει σε προβλήματα στην περίπτωση ενός νεοεισερχόμενου παρόχου όπως αδυναμία προγραμματισμού επενδύσεων, ενεργειών και επιλογής τεχνολογιών (λόγω άρσης της υποχρέωσης έκδοσης προσφοράς αναφοράς), διαφορετικών εμπορικών όρων μεταξύ των παρόχων (λόγω άρσης της υποχρέωσης αμεροληψίας), μη διασφάλισης πρόσβασης σε συναφείς ευκολίες (λόγω άρσης της υποχρέωσης πρόσβασης).

Ο ίδιος πάροχος θεωρεί το γεγονός ότι η ΕΕΤΤ δεν έχει λάβει σχετική καταγγελία οφείλεται στο ότι ήταν σε ισχύ οι υποχρεώσεις πρόσβασης, αμεροληψίας και διαφάνειας. Τέλος αναφορικά με την επισήμανση της ΕΕΤΤ ότι ένας πάροχος δύναται να παρακάμψει κάθε άρνηση πρόσβασης κάνοντας χρήση υπηρεσιών διαβίβασης (σελίδα 38 του κειμένου της δημόσιας διαβούλευσης), ο εν λόγω συμμετέχων θεωρεί ότι ο τερματισμός μέσω διαβίβασης είναι πιο ακριβός από τον απευθείας τερματισμό στο δίκτυο του καλούμενου δεδομένου ότι το κόστος διαβίβασης έχει απορυθμιστεί.

Θέση ΕΕΤΤ

Η ΕΕΤΤ παραπέμπει στην εξέταση της δοκιμασίας των τριών κριτηρίων (ενότητα 2.1.4 του Σχεδίου Μέτρων), σύμφωνα με την οποία καταλήγει στο συμπέρασμα ότι το δεύτερο κριτήριο δεν πληρείται (τάση αγοράς προς αποτελεσματικό ανταγωνισμό) και κατά συνέπεια δεν δικαιολογείται η επιβολή εκ των προτέρων ρυθμιστικών υποχρεώσεων. Ωστόσο, σημειώνει τη θέση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, όπως αυτή εκφράζεται στο Επεξηγηματικό Σημείωμα της Σύστασης για τις σχετικές αγορές¹, η οποία παραθέτει τις εναλλακτικές δυνατότητες των ρυθμιστικών αρχών αναφορικά με την επιβολή υποχρεώσεων επιπλέον του ελέγχου τιμών. Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΕΤΤ εμμένει στην αρχική της θέση και θεωρεί ότι οι πιθανολογούμενες αποτυχίες της αγοράς λιανικής τερματισμού κλήσεων σε μεμονωμένα κινητά δίκτυα που αναφέρει ο ως άνω συμμετέχων δύναται να αντιμετωπισθούν αποτελεσματικά βάσει του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου ηλεκτρονικών επικοινωνιών (συμμετρική ρύθμιση) καθώς και της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού.

Ερωτήσεις και απαντήσεις δημόσιας διαβούλευσης

¹ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, EXPLANATORY NOTE, Accompanying the document COMMISSION RECOMMENDATION on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 establishing the European Electronic Communications Code (C(2020) 8750 final), παράγραφος 4.2.4. «Regulatory options available for other obligations than price control»

1. Συμφωνείτε με τα αρχικά συμπεράσματα της EETT αναφορικά με τον ορισμό της λιανικής αγοράς κλήσεων προς κινητά δίκτυα;

Τρεις πάροχοι συμφωνούν με το συμπέρασμα της EETT ότι η εν λόγω αγορά αφορά τις κλήσεις που τερματίζουν προς κινητά δίκτυα ανεξαρτήτως τεχνολογίας. Ένας εξ' αυτών θεωρεί ότι η υπηρεσία φωνητικών κλήσεων προς κινητά διαφοροποιείται σημαντικά από τις υπηρεσίες φωνητικών κλήσεων προς σταθερά και υπηρεσίες VoIP και επισημαίνει ότι παρά το γεγονός ότι η διείσδυση των υπηρεσιών VoIP δεν είναι αμελητέα, δεν είναι ομοιογενής σε όλες τις ηλικιακές ομάδες των χρηστών κινητής τηλεφωνίας ούτε και για το σύνολο των κοινωνικών περιστάσεων ενώ διαφοροποιούνται ως προς την απαίτηση σύνδεσης σε δίκτυο δεδομένων ή σε δίκτυο WIFI. Ένας άλλος πάροχος διαφωνεί με τον προτεινόμενο ορισμό και θεωρεί ότι η λιανική αγορά θα πρέπει να περιλαμβάνει όλες ανεξαιρέτως τις υπηρεσίες (γραπτά μηνύματα SMS και δεδομένα). Επισημαίνει ότι στην ΑΠ EETT 1013/10/1.11.2021, η EETT έχει υιοθετήσει ένα ευρύ ορισμό καθώς και η ΕΕ, κατά την πάγια νονομολογιακή πρακτική της, υιοθετεί μόνο σε επίπεδο χονδρικής την πρακτική να ορίσει αγορά σε επίπεδο κλήσεων.

Θέση EETT

Όπως αναφέρεται αναλυτικά στο κείμενο του Σχεδίου Μέτρων (ενότητα 1.3.2 Μεθοδολογία προσδιορισμού των σχετικών αγορών σύμφωνα με τη Νέα Σύσταση 2020/2245), η Σύσταση θεωρεί ως σημείο εκκίνησης για τον προσδιορισμό των σχετικών αγορών, τον ορισμό των αγορών λιανικής, η αξιολόγηση των οποίων θα πρέπει να γίνεται με μακρόπνοη προοπτική (forward looking approach), ελλείψει ρύθμισης (greenfield approach) με βάση τη διαπίστωση σημαντικής ισχύος στην αγορά και με αφετηρία τις συνθήκες που επικρατούν σε αυτήν. Σκοπός της ανάλυσης είναι να εκτιμηθεί αν η αγορά θα είναι ανταγωνιστική στο μέλλον ή αν η τυχόν απουσία ανταγωνισμού έχει διαρκή χαρακτήρα λαμβανομένων υπόψη των αναμενόμενων ή προβλέψιμων εξελίξεων στην αγορά.

Στην ανάλυση θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα αποτελέσματα άλλων ειδών κανονιστικών ρυθμίσεων που ισχύουν για την ή τις σχετικές αγορές λιανικής και την ή τις αντίστοιχες αγορές χονδρικής, σε όλη τη διάρκεια της εξεταζόμενης ρυθμιστικής περιόδου².

Όταν οι αγορές λιανικής είναι επαρκώς ανταγωνιστικές χωρίς ρύθμιση σε επίπεδο χονδρικής, οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές θα πρέπει να καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι δεν απαιτείται πλέον ρύθμιση στις σχετικές αγορές χονδρικής³.

Αντίθετα, εάν μία αγορά λιανικής δεν έχει μακρόπνοη προοπτική να είναι επαρκώς ανταγωνιστική χωρίς εκ των προτέρων ρύθμιση, θα πρέπει να ορίζονται και να αναλύονται οι αντίστοιχες αγορές

² Σημείο 23 και 24 του προοιμίου της Νέας Σύστασης

³ Σημείο 6 του προοιμίου της Νέας Σύστασης

χονδρικής που επιδέχονται εκ των προτέρων ρύθμιση. Ο ορισμός της αγοράς εν προκειμένω διευκολύνει την αξιολόγηση του κατά πόσο οι τελικοί χρήστες ενός προϊόντος «προστατεύονται» από αποτελεσματικό ανταγωνισμό και επομένως κατά πόσο υφίσταται ανάγκη επιβολής εκ των προτέρων (ex ante) κανονιστικής ρύθμισης. Το σημείο εκκίνησης οφείλει πάντα να είναι το προϊόν εκείνο σχετικά με το οποίο ανακύπτει το ερώτημα ανταγωνισμού ('Focal product'), ήτοι εν προκειμένω μια φωνητική κλήση η οποία γίνεται από τον καλούντα στον κινητό αριθμό του καλούμενου.

Δεδομένου ότι η αγορά τερματισμού φωνητικών κλήσεων σε δίκτυα κινητής έχει αφαιρεθεί από τη νέα Σύσταση για τις σχετικές αγορές ως υποψήφια αγορά για εκ των προτέρων ρύθμιση, η ΕΕΤΤ χρησιμοποίησε το σκεπτικό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, όπως αυτό είχε αναλυθεί στην προηγούμενη Σύσταση των σχετικών αγορών. Συγκεκριμένα, στο Επεξηγηματικό Σημείωμα της Σύστασης του 2014⁴, ειδικά για την αγορά 2, αναφέρεται ότι η ανάλυση της υποκατάστασης προσφοράς και της ζήτησης υποδεικνύει ότι σήμερα ή στο άμεσο μέλλον, δεν υπάρχουν υποκατάστατα σε επίπεδο χονδρικής που θα μπορούσαν να ασκήσουν ανταγωνιστική πίεση στον καθορισμό των τελών τερματισμού σε ένα δίκτυο. Παρά το γεγονός ότι τα τέλη τερματισμού κλήσεων μπορεί να περιορίζονται θεωρητικά από υποκατάστατα ζήτησης σε επίπεδο λιανικής, τα οποία αποτελούν εναλλακτικές λύσεις της πραγματοποίησης κλήσης στον ενδιαφερόμενο συνδρομητή, ακόμη και η ύπαρξη υποκατάστατων σε επίπεδο λιανικής, μια διευρυμένη αγορά λιανικής, η οποία θα συμπεριλαμβάνει για παράδειγμα κλήσεις προς σταθερά και κλήσεις προς κινητά, δεν οδηγεί σε δυνατότητα υποκατάστασης σε επίπεδο χονδρικής. Έτσι, ο ορισμός της λιανικής αγοράς δεν έχει επιπτώσεις για τον ορισμό χονδρικής αγοράς, αλλά μπορεί να έχει συνέπειες για την εκτίμηση της ΣΙΑ.

Συνεπώς, ειδικά για την εξέταση της αγοράς τερματισμού φωνητικών κλήσεων σε μεμονωμένα δίκτυα κινητής τηλεφωνίας, σε επίπεδο χονδρικής (Αγορά 2), ο ορισμός της λιανικής αγοράς που προτείνει η ΕΕΤΤ είναι ο πλέον κατάλληλος δεδομένου ότι η λιανική αγορά των κλήσεων που τερματίζουν προς κινητά είναι η αντίστοιχη αγορά λιανικής της χονδρικής αγοράς 2. Αντίθετα, η προτεινόμενη από το συμμετέχοντα λιανική αγορά που περιλαμβάνει όλες τις υπηρεσίες (φωνή, sms και data) σε όλες τους τις εκφάνσεις (εκκίνηση και τερματισμός, όπου υφίσταται) περιλαμβάνει και υπηρεσίες που δεν είναι αντίστοιχες των υπηρεσιών που περιλαμβάνονται στην αγορά 2.

Επιπλέον, η ίδια η ΕΕ στο Επεξηγηματικό της Σημείωμα, αναφέροντας ότι μια διευρυμένη αγορά λιανικής που αντιστοιχεί στην αγορά 2 θα μπορούσε για παράδειγμα να συμπεριλαμβάνει κλήσεις προς σταθερά και κλήσεις προς κινητά, αναγνωρίζει ουσιαστικά ότι η αντίστοιχη αγορά λιανικής της αγοράς 2 της Σύστασης είναι η λιανική αγορά των κλήσεων που τερματίζουν σε κινητά δίκτυα. Η ΕΕΤΤ εκτιμά ότι ακόμη και στην περίπτωση ορισμού χωριστών λιανικών αγορών κλήσεων προς κινητά ανάλογα με

⁴ παρ. 4.1.3, σελ. 28

την προέλευση των κλήσεων δεδομένου ότι μία κλήση από κινητό μπορεί να μην θεωρηθεί υποκατάστατο μίας κλήσης από σταθερό (πχ. αγορά κλήσεων από σταθερά προς κινητά, αγορά κλήσεων από κινητά προς κινητά), ο εν λόγω ορισμός δεν θα διαφοροποιούσε τα συμπεράσματα της παρούσας ανάλυσης της καθώς το προτεινόμενο σχέδιο μέτρων αφορά τις αγορές χονδρικής τερματισμού κλήσεων προς κινητά οι οποίες είναι ίδιες ανεξάρτητα από την προέλευση της κλήσης. Σύμφωνα με το συμπέρασμα της ΕΕΤΤ οι εναλλακτικές μορφές επικοινωνίας με ένα κινητό αριθμό σε επίπεδο λιανικής που εξετάστηκαν στο κείμενο της διαβούλευσης δεν είναι σε θέση να ασκήσουν ανταγωνιστική πίεση στη διαμόρφωση της τιμής κλήσεων σε κινητά δίκτυα, και άρα να επηρεάσουν τον ορισμό της αγοράς χονδρικής.

Τέλος, σημειώνεται ότι ο εν λόγω ορισμός λιανικής, ο οποίος γίνεται στο πλαίσιο της εξέτασης των μεμονωμένων αγορών χονδρικής τερματισμού κλήσεων προς κινητά, δεν περιορίζει τυχόν άλλους ορισμούς στους οποίους μπορεί να προβεί η ΕΕΤΤ στο πλαίσιο εξέτασης άλλων αγορών ή υποθέσεων, ιδίως στο πλαίσιο ex post εφαρμογής της νομοθεσίας περί ελεύθερου ανταγωνισμού.

Ως προς την χρήση των υπηρεσιών OTTs, η ΕΕΤΤ θεωρεί, παρά την αυξημένη χρήση τους, ότι δεν μπορούν να θεωρηθούν υποκατάστατες των υπηρεσιών τερματισμού κλήσης σε κινητό δίκτυο στον παρόν κύκλο ανάλυσης της αγοράς λόγω των λειτουργικών διαφορών τους (πχ αναγκαία η σύνδεση στο διαδίκτυο τόσο από τον καλούντα, όσο και από τον καλούμενο συνδρομητή καθώς και της ποιότητας της κλήσης).

Με βάση τα ανωτέρω η ΕΕΤΤ εμμένει στην αρχική της θέση αναφορικά με τον ορισμό της λιανικής αγοράς κλήσεων προς κινητά δίκτυα.

2. Συμφωνείτε με τα αρχικά συμπεράσματα της ΕΕΤΤ αναφορικά με την έλλειψη αποτελεσματικού ανταγωνισμού στην αγορά λιανικής, απουσία ρύθμισης στη σχετιζόμενη αγορά χονδρικής;

Τρεις πάροχοι συμφωνούν με το αρχικό συμπέρασμα της ΕΕΤΤ. Ένας εξ αυτών αναφέρει ότι η χρήση των OTT υπηρεσιών αναμένεται να εξακολουθήσει να αυξάνεται και οι εν λόγω υπηρεσίες αναμένεται να ασκούν όλο και μεγαλύτερη ανταγωνιστική πίεση στην κινητή τηλεφωνία. Ένας άλλος πάροχος θεωρεί ότι οι υπηρεσίες OTT ασκούν σημαντική ανταγωνιστική πίεση στους παρόχους κινητής καθώς υποκαθιστούν πλήρως τις φωνητικές κλήσεις/ βιντεοκλήσεις και τα σύντομα μηνύματα. Επίσης σημειώνει ότι η αυξανόμενη χρήση wifi αναιρεί το επιχείρημα ότι η χρήση OTT απαιτεί σύνδεση κινητής για την παροχή internet. Τέλος σημειώνει ότι θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι είναι προς το συμφέρον των παρόχων οι υπηρεσίες τους να είναι διαλειτουργικές με αυτές των άλλων παρόχων και

ως εκ τούτου απουσία ρύθμισης θα προέβαιναν σε σύναψη συμφωνιών διασύνδεσης με εύλογους όρους.

Θέση ΕΕΤΤ

Η ΕΕΤΤ παραπέμπει στην παράγραφο 2.1.1 του σχεδίου μέτρων «Ορισμός σχετικής αγοράς προϊόντων λιανικής» αναφορικά με τις παρατηρήσεις των συμμετεχόντων για την αυξανόμενη χρήση των υπηρεσιών ΟΤΤ. Στο πλαίσιο αυτό εμμένει στα αρχικά της συμπεράσματα αναφορικά με την έλλειψη υποκαταστασιμότητας μεταξύ των υπηρεσιών φωνητικών κλήσεων και ΟΤΤ, καθώς και στην αρχική της άποψη αναφορικά με την έλλειψη αποτελεσματικού ανταγωνισμού στην αγορά λιανικής, απουσία ρύθμισης στη σχετιζόμενη αγορά χονδρικής.

3. Συμφωνείτε με τα αρχικά συμπεράσματα της ΕΕΤΤ αναφορικά με τον ορισμό της χονδρικής αγοράς τερματισμού φωνητικών κλήσεων σε μεμονωμένα δίκτυα κινητής; Συμφωνείτε ότι η σχετική γεωγραφική αγορά είναι η Ελληνική Επικράτεια;

Τρεις πάροχοι συμφωνούν με τα αρχικά συμπεράσματα της ΕΕΤΤ αναφορικά με τον ορισμό της χονδρικής αγοράς τερματισμού φωνητικών κλήσεων σε μεμονωμένα δίκτυα κινητής και ότι η σχετική γεωγραφική αγορά είναι η Ελληνική Επικράτεια. Ένας άλλος πάροχος διαφωνεί με τη θεώρηση ότι κάθε δίκτυο αποτελεί χωριστή αγορά. Διατηρώντας την ως άνω επιφύλαξη και λαμβάνοντας υπόψη ότι η ΕΕ έχει υιοθετήσει την ως άνω θεώρηση, συμφωνεί με τα αρχικά συμπεράσματα της ΕΕΤΤ.

Θέση ΕΕΤΤ

Η ΕΕΤΤ εμμένει στην αρχική της θέση, καθώς δεν προκύπτει ανάγκη τροποποίησης του σχεδίου μέτρων βάσει των σχολίων.

4. Συμφωνείτε με τα αρχικά συμπεράσματα της ΕΕΤΤ σχετικά με την ανάλυση των τριών κριτηρίων;

Τρεις πάροχοι συμφωνούν με τα αρχικά συμπεράσματα της ΕΕΤΤ. Ένας εξ' αυτών επισημαίνει την ανάγκη αναθεώρησης του Κανονισμού Πρόσβασης και Διασύνδεσης των δικτύων. Τέλος ένας πάροχος διαφωνεί με τα αρχικά συμπεράσματα της ΕΕΤΤ.

Θέση ΕΕΤΤ

Η ΕΕΤΤ εμμένει στην αρχική της θέση και επισημαίνει ότι θα προβεί στην αναθεώρηση του Κανονισμού Πρόσβασης και Διασύνδεσης των δικτύων. Ο πάροχος που διαφωνεί δεν αιτιολογεί τη θέση του.

5. Συμφωνείτε με την απορρύθμιση της αγοράς τερματισμού κλήσεων σε μεμονωμένα κινητά δίκτυα;

Τρεις πάροχοι συμφωνούν με την απορρύθμιση της αγοράς τερματισμού κλήσεων σε μεμονωμένα κινητά δίκτυα ενώ ένας άλλος πάροχος διαφωνεί.

Θέση ΕΕΤΤ

Η ΕΕΤΤ επισημαίνει ότι ο πάροχος που διαφωνεί δεν αιτιολογεί τη θέση του. Επιπλέον όπως αναφέρεται και στην απάντηση της ΕΕΤΤ στις Γενικές Παρατηρήσεις, η ΕΕΤΤ θεωρεί ότι οι πιθανολογούμενες αποτυχίες της αγοράς λιανικής τερματισμού κλήσεων σε μεμονωμένα κινητά δίκτυα δύνανται να αντιμετωπισθούν αποτελεσματικά βάσει του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου ηλεκτρονικών επικοινωνιών (συμμετρική ρύθμιση) καθώς και της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού. Ως εκ τούτου εμμένει στην αρχική της θέση.