



Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnybai
Mortos g. 14, Vilnius

Siunčiama per el. sistemą <https://e.rrt.lt/>

**DĖL KONSULTACIJOS DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS RYŠIŲ REGULIAVIMO TARNYBOS
DIREKTORIAUS ĮSAKYMŲ DĖL UAB „TELE2“ IR UAB „BITĖ LIETUVA“ PRAŠYMŲ NUOMOTI RADIJO
DAŽNIUS (KANALUS)**

2021-04-09 Nr. 2021-01043

2020-10-27 Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba (toliau – **RRT**) savo puslapyje buvo paskelbusi viešą konsultaciją dėl UAB „Bitė Lietuva“ (toliau – **Bitė**) ir UAB „Tele2“ (toliau – **Tele2**) 2020-08-18 motyvuotų prašymų (toliau – **Prašymai**) dėl radijo dažnių (kanalų) nuomos patvirtinimo tarp Bitė bei Tele2 ir SIA Centuria Lietuvos filialo (toliau – **Centuria**). Minėtais prašymais buvo prašoma nuo 2021-01-01 leisti Bitė ir Tele2 išnuomoti SIA Centuria Lietuvos filialui radijo dažnius (kanalus) iš radijo dažnių juostų (toliau – **Radio dažnių nuoma**).

2020-11-23 Telia Lietuva, AB (toliau – **Telia**) pateikė raštą Nr. 2020-03388 „Dėl viešų konsultacijų dėl UAB „Tele2“ ir UAB „Bitė Lietuva“ radijo dažnių (kanalų) nuomos“, kuriame išdėstė savo poziciją dėl Radijo dažnių nuomos pagal pateiktuose Prašymuose nurodytą informaciją.

2020-02-26 RRT savo puslapyje paskelbė¹ viešą konsultaciją dėl Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnybos direktoriaus įsakymų dėl UAB „Tele2“ 2020 m. rugpjūčio 18 d. „Motyvuoto prašymo dėl radijo dažnių (kanalų) nuomos tarp UAB „Tele2“ ir SIA Centuria ir jos Lietuvos filialo“ ir UAB „Bitė Lietuva“ 2020 m. rugpjūčio 18 d. „Motyvuoto prašymo dėl radijo dažnių (kanalų) nuomos tarp UAB „Bitė Lietuva“ ir SIA Centuria ir jos Lietuvos filialo“ (toliau – **Įsakymų projektai**). Konsultacija vyksta nuo 2021-02-26 iki 2021-04-09.

Įsakymų projektuose RRT išsamiai aprašė situaciją rinkoje, kuriai esant, RRT manymu, Radijo dažnių nuoma nesukurtų naudos vartotojams, bei atsižvelgiant į tai Įsakymų projektuose numatė keletą sąlygų/įpareigojimų, kuriuos turėtų prisiimti Bitė ir Tele2, t. y. įsipareigojimą užtikrinti prieigą kitiems ūkio subjektams (MVNO) bei išlygą, neleidžiančią sutelkti dažnius tam tikru atstumu nuo pasirinktų penkių didžiausių miestų vietų.

Telia iš esmės pritaria RRT atliktai analizei ir jos išvadoms, rodančioms, kad Radijo dažnių nuoma turės neigiamą poveikį konkurencijai judriojo ryšio rinkoje. Tačiau Telia nepitaria RRT pozicijai, jog Įsakymų projektuose numatytos Radijo dažnių perleidimo sąlygos šias problemas galės išspręsti, t.y. Telia nepitaria pozicijai, jog Radijo dažnių nuoma gali būti leidžiama Įsakymų projektuose numatytomis sąlygomis.

Kadangi pačios Telia galimybės efektyviai dalyvauti vykstančioje konsultacijoje buvo reikšmingai apribotos dėl Bitės ir Tele2 nepagrįstai užslaptintos nekonfidencialios informacijos, Telia kreipėsi į ekonominius ekspertus prašydama įvertinti RRT atliktą analizę bei Įsakymų projektuose numatyta Radijo dažnių perleidimo sąlygas. Atsižvelgiant į tai, šiuo raštu teikiama Telia nuomonė yra *inter alia* grindžiama ir ekonominių ekspertų ataskaita (toliau – **Ataskaita**), kuri pridedama prie šio rašto kaip Priedas Nr. 1.

¹ <https://www.rrt.lt/apie-rrt/viesosios-konsultacijos/vykstancios-viesosios-konsultacijos/>

Taip pat prašytume laikyti 2020-11-23 pateiktus Telia paaiškinimus sudėtine šio rašto dalimi, kadangi visi 2020-11-23 rašte pateikti pastebėjimai, susiję su neigiamais Radijo dažnių nuomos padariniais, kitų valstybių praktika, netinkamu viešai skelbiamų prašymų versijų pateikimu, vis dar yra aktualūs.

Atsižvelgiant į tai, kas nurodyta aukščiau, Telia argumentai yra šiame rašte pateikiami tokiu eiliškumu:

- **I dalyje** pateiksime argumentus dėl to, jog RRT pritardama dažnių perleidimui pažeidžia Konkurencijos įstatymo 4 str.;
- **II dalyje** pateiksime bendrus pastebėjimus dėl RRT analizės apimties;
- **III dalyje** bus pateikiami argumentai dėl to, jog Radijo dažnių nuoma nesukurs vartotojams naudos bei turėtų būti iš viso neleidžiama atsižvelgiant į specifinę Lietuvos situaciją;
- **IV dalyje** bus pasisakoma dėl RRT siūlomų įpareigojimų UAB „Tele2“ ir UAB „Bitė Lietuva“ nepakankamumo, tuo atveju, jeigu RRT nebūtų įtikinta pirmoje dalyje Telia pateiktų argumentų, rodančių, kad Radijo dažnių **nuoma neturėtų būti leidžiama iš viso**.

I. RRT įsakymas pažeistų Konkurencijos įstatymo 4 str.

Telia vertinimu, RRT negali pritarti Radijo dažnių nuomai, nes RRT priimdama įsakymų projektuose įtvirtintą sprendimą privilegijuotų Bitė ir Tele2 lyginant su kitais ūkio subjektais, kadangi kiti operatoriai, įskaitant ir Telia, negalėjo konkuruoti dėl šių dažnių tuo metu, kai buvo įgyjama teisė naudoti šiuos dažnius. Detaliau pateikta pozicija yra pagrindžiama žemiau.

Konkurencijos įstatymo 4 str. 2 d. pažeidimas gali būti konstatuojamas, kai nustatoma šių trijų aplinkybių visuma: 1) teisės aktas ar sprendimas teikia privilegijas arba diskriminuoja atskirus ūkio subjektus ar jų grupes; 2) dėl tokio sprendimo atsiranda ar gali atsirasti konkurencijos sąlygų skirtumų atitinkamoje rinkoje konkuruojantiems ūkio subjektams; 3) skirtingos konkurencijos sąlygos nėra sąlygotos Lietuvos Respublikos įstatymų vykdymu².

Vertinant RRT įsakymų projektus, pastebėtina, kad priėmus įsakymų projektus (i) įsakymais būtų diskriminuojami kiti ūkio subjektai bei privilegijuojama Bitė, kartu su UAB „Mezon“ (toliau – **Mezon**), bei Tele2 nenurodant, kad būtų atsisakoma Bitės, kartu su Mezon, ar Tele2 dažnių juostose turimų leidimų naudoti dažnius; (ii) dėl tokio sprendimo atsirastų konkurencijos sąlygų skirtumų; (iii) skirtingos sąlygos nebūtų sąlygotos Lietuvos Respublikos įstatymų vykdymo.

I.1. Įsakymu projektai būtų diskriminuojami kiti ūkio subjektai bei privilegijuojama Bitė, kartu su Mezon, bei Tele2 nenurodant, kad būtų atsisakoma Bitės, kartu su Mezon, ar Tele2 dažnių juostose turimų leidimų naudoti dažnius

Telia vertinimu, priėmus įsakymų projektus, Bitė, kartu su Mezon, su Tele2 būtų privilegijuojamos, kadangi joms būtų leidžiama naudoti dažnius, kurių jos nebūtų galėjusi įgyti bei naudoti neatsisakydama savo turimų dažnių.

Telia vertinimu, visiems nurodytiems dažniams (kanalams) jų įgijimo metu buvo taikomi ribojimai draudžiantys įgyti kelis dažnius (kanalus), t. y. sutelkti „vienose rankose“ daugiau dažnių, nei leido RRT:

- Dėl teisės naudoti radijo dažnius (kanalus) iš 791-821 MHz ir 832-862 MHz radijo dažnių juostų buvo nurodyta:
 - 2013-06-25 RRT direktoriaus įsakymu Nr. 1V-983 patvirtinto „Aukciono suteikti teisę naudoti radijo dažnius kanalus iš 791-821 MHz ir 832-862 MHz radijo dažnių juostų sąlygų aprašo“ 8 p. nurodyta, kad **siekiant nesuteikti konkurencinio pranašumo atskiriems ūkio subjektams**, vienam aukciono

² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. birželio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A822-762/2009, išplėstinės teisėjų kolegijos nutartis 2011 m. kovo 31 d. administracinėje byloje Nr. A822-2563/2011, Administracinė jurisprudencija Nr. 21, 2011.

laimėtojai (įskaitant su juo susijusius asmenis) gali būti suteikta teisė naudoti bloką (-us), kurio (-ių) bendras radijo dažnių juostos plotis negali būti didesnis negu 2x10 MHz.

- 2013-05-06 RRT direktoriaus įsakymu Nr. 1V-730 patvirtinto „Radijo ryšio plėtros 790-862 MHz radijo dažnių juostoje plano“ 8 punkte taip pat nurodyta, kad kiekvienam aukciono suteikti teisę naudoti radijo dažnius (kanalus), nurodytus Plano 4.1 ir (ar) 4.2 punktuose³, **laimėtojai (įskaitant su juo susijusius asmenis) gali būti suteikta teisė naudoti ne didesnio kaip 2x10 MHz pločio radijo dažnių juostą.**
- Dėl teisės naudoti radijo dažnius (kanalus) iš 880–915 MHz ir 925–960 MHz suporuotos radijo dažnių juostos bei 1710–1785 MHz ir 1805–1880 MHz suporuotos radijo dažnių juostos buvo nurodyta:
 - 2015-10-19 RRT direktoriaus įsakymu Nr. 1V-1292 patvirtinto „Aukciono suteikti teisę naudoti radijo dažnius (kanalus) iš 880–915 MHz ir 925–960 MHz suporuotos radijo dažnių juostos bei 1710–1785 MHz ir 1805–1880 MHz suporuotos radijo dažnių juostos sąlygų aprašo“ 4 punkte nurodyta, kad **aukciono dalyvis (įskaitant su juo susijusius asmenis) gali teikti kainos pasiūlymus tik dėl vieno dažnių bloko paketo**, o 10 punkte nurodyta, kad **aukciono laimėtojams Lietuvos Respublikos Ryšių reguliavimo tarnyba išduos leidimus naudoti radijo dažnių blokus, t. y. kiekvienam laimėtojai vieną leidimą naudoti vieną A kategorijos radijo dažnių bloką ir vieną B kategorijos radijo dažnių bloką.**
 - Dėl teisės naudoti radijo dažnius (kanalus) trečiosios kartos judriojo radijo ryšio tinkluose 1920-1980 MHz ir 2110-2170 MHz radijo dažnių juostose buvo nurodyta:
 - 2005-11-17 RRT direktoriaus įsakymu Nr. 1V-989 patvirtintu „Viešojo konkurso suteikti teisę naudoti radijo dažnius (kanalus) trečiosios kartos judriojo radijo ryšio tinkluose 1920 - 1980 MHz ir 2110 - 2170 MHz radijo dažnių juostose sąlygų aprašo“ 3 punkte nurodyta, kad **vienam ūkio subjektui gali būti išduotas tik vienas Plėtros plano 10 punkte nurodytų Leidimų.**⁴
 - Taip pat ir tuo metu galiojusiame 2005-05-10 įsakymu Nr. 1V-471 patvirtintame „Trečiosios kartos judriojo radijo ryšio plėtros plano radijo dažnių juostose 1920–1980 MHz ir 2110–2170 MHz“ 13 punkte buvo pažymėta, kad **vienam ūkio subjektui (vienam ūkio subjektui priklausantiems asmenims) gali būti išduotas tik vienas šio Plano 10 punkte nurodytų leidimų.**
- Dėl teisės naudoti radijo dažnius (kanalus) iš 2500-2560 MHz ir 2620-2680 MHz radijo dažnių juostų buvo nurodyta:
 - 2011-05-03 RRT direktoriaus įsakymu Nr. 1V-470 patvirtinto „Radijo ryšio plėtros 2500-2690 MHz radijo dažnių juostoje plano“ 11 punkte nurodyta, kad **siekiant nesuteikti konkurencinio pranašumo atskiriems ūkio subjektams**, tam pačiam ūkio subjektui (įskaitant visus jį sudarančius asmenis) gali būti išduotas tik vienas iš leidimų.
 - 2011-11-07 RRT direktoriaus įsakymu Nr. 1V-1091 patvirtinto „Viešojo konkurso suteikti teisę naudoti radijo dažnius (kanalus) iš 2500-2560 MHz ir 2620-2680 MHz radijo dažnių juostų sąlygų aprašo“ 10

³ 2013-05-06 RRT direktoriaus įsakymu Nr. 1V-730 patvirtinto „Radijo ryšio plėtros 790-862 MHz radijo dažnių juostoje plano“ 4 punktas numato, kad Radijo dažniai (kanalai) iš 791–821 MHz ir 832–862 MHz radijo dažnių juostų skiriami naudoti Antžeminėse sistemose visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje:

4.1. Radijo dažniai (kanalai) iš 791–801 MHz ir 832–842 MHz suporuotos radijo dažnių juostos skiriami aukciono būdu užtikrinant plačiajuosčio radijo ryšio plėtrą kaimo gyvenamosiose vietovėse, išvengiant radijo dažnių (kanalų) kaupimo (koncentracijos) ir sudarant sąlygas veiksmingai konkurencijai elektroninių ryšių paslaugų, teikiamų Antžeminėmis sistemomis, rinkoje. Plano 19 punkte yra nustatyti minimalieji Antžeminių sistemų plėtros reikalavimai leidimo naudoti šiuos radijo dažnius (kanalus) turėtojui.

4.2. Radijo dažniai (kanalai) iš 801–806 MHz ir 842–847 MHz, 806–811 MHz ir 847–852 MHz, 811–816 MHz ir 852–857 MHz, 816–821 MHz ir 857–862 MHz suporuotų radijo dažnių juostų skiriami aukciono būdu.

⁴ 2005-05-10 RRT direktoriaus įsakymu Nr. 1V-471 patvirtinto „Trečiosios kartos judriojo radijo ryšio plėtros plano radijo dažnių juostose 1920–1980 MHz ir 2110–2170 MHz“ 10 p. nurodyta, kad siekiant neapriboti UMTS/IMT-2000 tinkluose teikiamų paslaugų įvairovės, bus išduoti trys leidimai naudoti radijo dažnius (kanalus) trijuose UMTS/IMT-2000 tinkluose. Šie leidimai galės būti išduodami nuo šio Plano įsigaliojimo dienos. Kiekvienam radijo ryšio tinklui bus skirti keturi 5 MHz pločio duplexiniai radijo ryšio kanalai (gali būti persidengę) iš šio Plano 9 punkte nurodytų radijo dažnių juostų, bet ne daugiau kaip 19,8 MHz duplexinės radijo dažnių juostos.

punkte **siekiant nesuteikti konkurencinio pranašumo atskiriems ūkio subjektams**, tam pačiam ūkio subjektui (įskaitant visus jį sudarančius asmenis) gali būti išduotas tik vienas Leidimas. Šio sąlygų aprašo 2 punkte nurodyta, kad yra išduodama po vieną leidimą iš šių suporuotų radijo dažnių juostų: 2500-2520 MHz ir 2620-2640 MHz, 2520-2540 MHz ir 2640-2660, 2540-2560MHz ir 2660-2680 MHz.

Apibendrintai, minėti ribojimai neleidžia kiekvieno iš radijo dažnių (kanalų) aukciono atveju įgyti daugiau nei vienos radijo dažnių (kanalų) juostos:

Dažnių juosta	Bitė dažniai	Tele2 dažniai	Planuose bei konkurso sąlygose nustatyti ribojimai	Rezultatas pritarus Radijo dažnių nuomai
791-821 MHz ir 832-862 MHz radijo dažnių juostos	791–801 MHz ir 832–842 MHz	811–821 MHz ir 852–862 MHz	Vienam laimėtoju gali būti suteikta teisė naudoti ne didesnio kaip 2x10 MHz pločio radijo dažnių juostą	Vienam asmeniui bus suteiktos 4x10 MHz pločio dažnių juostos
880–915 MHz ir 925–960 MHz suporuotos radijo dažnių juostos bei 1710–1785 MHz ir 1805–1880 MHz dažnių juostos	880,1–891,7 MHz ir 925,1–936,7 MHz bei 1760–1785 MHz ir 1855–1880 MHz	903,3–914,9 MHz ir 948,3–959,9 MHz bei 1735–1760 MHz ir 1830–1855 MHz	Kiekvienam laimėtoju išduodamas vienas leidimas naudoti vieną A kategorijos radijo dažnių bloką ir vieną B kategorijos radijo dažnių bloką	Vienas asmuo galės naudotis dažniais (kanalais) nurodytais dvejuose leidimuose
1920-1980 MHz ir 2110-2170 MHz radijo dažnių juostos	1920–1940 MHz ir 2110–2130 MHz	1960–1980 MHz ir 2150–2170 MHz	Vienam asmeniui gali būti išduotas tik vienas leidimas	Vienam asmeniui bus suteikta teisė naudoti dvejuose leidimuose nurodytas dažnių juostas
2500-2560 MHz ir 2620-2680 MHz radijo dažnių juostos	2540–2560 MHz ir 2660–2680 MHz	2500–2520 MHz ir 2620–2640 MHz	Vienam asmeniui gali būti išduotas tik vienas leidimas įgyti vieną iš šių suporuotų dažnių juostų: 2500-2520 MHz ir 2620-2640 MHz, 2520-2540 MHz ir 2640-2660, 2540-2560MHz ir 2660-2680 MHz.	Vienam asmeniui bus suteiktos dvi suporuotos dažnių juostos

Taigi, vadovaujantis tokiais nuostatomis, tuo momentu kai Bitė ir Tele2 įgijo teisę naudoti dažnius (kanalus), esančius 791-821 MHz ir 832-862 MHz radijo dažnių juostose, 880–915 MHz ir 925–960 MHz suporuotose radijo dažnių juostose bei 1710–1785 MHz ir 1805–1880 MHz dažnių juostose, 1920-1980 MHz ir 2110-2170 MHz radijo dažnių juostose bei 2500-2560 MHz ir 2620-2680 MHz radijo dažnių juostose, Bitė ir Tele2 (*ar su jais susiję asmenys*) neturėjo galimybės įgyti daugiau nei vieną iš keleto dažnių (kanalų) atitinkamoje juostoje ar netgi analogiškų juostų kombinacijoje.

Tai lemia, kad Bitė ir Tele2 nei pačios, nei per dukterines bendroves nebūtų turėjusios galimybės įgyti daugiau nei vieną leidimą šiuose dažnių juostose. Atsižvelgiant į tai, Pareiškėjo įsitikinimu, RRT pritarus Radijo dažnių nuomai, Bitė, kartu su Mezon, bei Tele2 būtų suteikiama privilegijuojanti padėtis lyginant su kitais operatoriais, kadangi jos nėra įpareigojamos atsakyti dažnių iš atitinkamų dažnių juostų, nors šių dažnių įgijimo metu galioję reguliaciniai apibojimai aiškiai nurodė, kad tas pats ūkio subjektas negali įgyti kelių leidimų naudoti dažnius atitinkamose juostose.

Analogiškos pozicijos savo praktikoje laikosi ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (toliau – LVAT), kuris ne kartą pažymėjo, kad sutarties sąlygų, sudarytų konkurso būdu, peržiūrėjimas bei jų keitimas, pavyzdžiui, pratęsiant sutarties terminą, laikomas privilegijavimu bei neatitinka Konkurencijos įstatymo keliamų reikalavimų,

jeigu tokio sutarties peržiūrėjimo ar keitimo galimybė nebuvo nurodyta konkurso dokumentuose.⁵ Nors šiuo atveju retroaktyviai keičiamos ne „sutarties“ sąlygos, pastaroji aplinkybė jokių būdu nepašalina minėtos LVAT praktikos aktualumo. Iš esmės patvirtinus RRT įsakymus būtų retroaktyviai pakeistos dažnių taisyklės, kadangi (i) įsakymu būtų suteikta teisė dažniais naudotis ūkio subjektams, kurie jų negalėjo įgyti ir jais naudotis konkurencingos procedūros būdu ir (ii) tai buvo padaryta ne konkurencingos procedūros būdu.

Taip pat, tai, kad šiuo atveju dažniai būtų išnuomojami, nekeičia tokio vertinimo, kadangi išnuomojus atitinkamus dažnius i) vienam asmeniui būtų suteikta teisė juos naudoti; ii) Bitė ir Tele2 teikdami savo paslaugas, ir atitinkamai - kiekvieno jų atskiri judriojo ryšio vartotojai, taip pat naudotųsi keliomis dažnių juostomis, nors gali naudotis tik viename leidime suteikiamomis teisėmis naudoti radijo dažnius (kanalus).

I.2. Priėmus RRT įsakymų projektus atsirastų konkurencijos sąlygų skirtumų

Priėmus įsakymų projektus atsirastų konkurencijos sąlygų skirtumų. Europos Komisija savo praktikoje yra nurodžiusi, kad dažnių kiekis yra pagrindinis tinklo pajėgumus (pralaidą) lemiantis veiksnys, nuo kurio priklauso, kada operatorius turės imtis papildomų, paprastai brangesnių, tinklo pajėgumų didinimo priemonių.⁶ Todėl visi operatoriai siekia turėti kuo daugiau radijo dažnių kanalų, kadangi didesnis radijo dažnių (kanalų) skaičius leidžia užtikrinti didesnę pralaidą didesnėje teritorijoje. Telia supratimu, dažnių svarba judriojo ryšio paslaugas teikiantiems ūkio subjektams yra pripažįstama ir įsakymų projektuose.

Todėl priėmus įsakymų projektus Bitė bei Tele2 bus suteikta privilegija lyginant su kitais ūkio subjektai, kadangi jos įgis dažnių pranašumą bei galės teikti geresnės kokybės (didesnės greitaveikos) paslaugas, nors RRT siekdama užtikrinti radijo dažnių (kanalų) paritetą buvo numačiusi, kad vienas ūkio subjektas (kartu su susijusiais asmenimis) negali įgyti daugiau nei vieno leidimo naudoti dažnius atitinkamose dažnių juostose.

Be to, keliuose RRT plėtros planuose taip pat buvo akcentuota, kad būtent siekiant užtikrinti konkurenciją ar siekiant nesukurti konkurencinio pranašumo, vienam ūkio subjektui gali būti išduotas tik vienas iš leidimų naudoti dažnius. Vis dėlto, pritarus Radijo dažnių nuomai, Bitė su Tele2 iš esmės galės naudoti kelis radijo dažnius (kanalus), esančius 791-821 MHz ir 832-862 MHz radijo dažnių juostose, 880–915 MHz ir 925–960 MHz suporuotose radijo dažnių juostose bei 1710–1785 MHz ir 1805–1880 MHz dažnių juostose, 1920-1980 MHz ir 2110-2170 MHz radijo dažnių juostose bei 2500-2560 MHz ir 2620-2680 MHz radijo dažnių juostose, neatsisakydamos turimų radijo dažnių (kanalų).

I.3. Skirtingos konkurencijos sąlygos nėra sąlygotos Lietuvos Respublikos įstatymų vykdymo

Skirtingos konkurencijos sąlygos nėra sąlygotos imperatyvaus reikalavimo elgtis tam tikru būdu.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje laikomasi pozicijos, kad Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio 2 dalies nuostata „neįmanoma išvengti vykdant <...>“ turėtų būti aiškinama, kaip nurodanti atvejus, kai viešojo administravimo subjektas neturi diskrecijos pasirinkti tam tikro elgesio modelio, o priimdamas konkretų sprendimą (aktą), paprasčiausiai vykdo iš įstatymo kylantį imperatyvų reikalavimą. Sprendžiant, ar konkrečiu atveju egzistuoja pirmiau aptarta Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio 2 dalies sąlyga, turi būti vertinama, ar viešojo administravimo subjektas turėjo diskreciją elgtis tam tikru būdu.⁷ Papildomai pažymėtina, kad iš įstatyme vartojamų formuluočių turėtų būti pakankamai aišku, kokio konkretaus viešojo administravimo (šiuo atveju vietos savivaldos institucijos) elgesio (sprendimo) yra reikalaujama⁸.

Telia vertinimu, dažnių perleidimą reglamentuoja Elektroninių ryšių įstatymo 57 straipsnis. Jame numatyta, jog asmuo turi teisę kitam asmeniui Ryšių reguliavimo tarnybos nustatyta tvarka ir sąlygomis perleisti, įskaitant laikiną teisės naudoti elektroninių ryšių išteklius perleidimą, teisę naudoti jam skirtus elektroninių ryšių išteklius,

⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. liepos 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-1924-12, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. liepos 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-809-552/2017.

⁶ Europos Komisijos 2010-03-01 byla COMP/M.5650 – T-MOBILE/ORANGE, 114 punktas.

⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gegužės 30 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A858-1484/2012.

⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. birželio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1581-502/2015.

išskyrus teisę naudoti radijo dažnius (kanalus), kurių paskirtis – radijo ir (arba) televizijos programų transliavimas (retransliavimas).

Taigi, Elektroninių ryšių įstatymas nenumato pareigos Ryšių reguliavimo tarnybai pritarti tokiam perleidimui, bet, priešingai, sudaro galimybę įsivertinti bei nuspręsti **ar dažnių perleidimas yra būtinas**. Nesant imperatyvaus reikalavimo, verčiančio Ryšių reguliavimo tarnybą pritarti dažnių perleidimui, nėra prielaidų teigti, kad Ryšių reguliavimo sprendimas yra sąlygotas imperatyvaus reikalavimo elgtis tam tikru būdu.

Atsižvelgiant į tai, RRT turėtų nepritarti Radijo dažnių nuomai, kadangi taip būtų apeinami pačios RRT dažnių įgijimui nustatyti apribojimai, o toks sprendimas lemtų Bitės ir Tele2 (arba jų įsteigtos SIA Centuria) privilegijavimą, suteikiant Bitei ir Tele2 (arba SIA Centuria) galimybę naudotis žymiai didesniu dažnių (kanalų) spektru, negu tas spektras, dėl kurio galėjo sąžiningai konkuruoti kiti operatoriai. Taip būtų pažeidžiamas Konkurencijos įstatymo 4 str.

II. Pastebėjimai dėl RRT taikomos analizės apimties

Tuo atveju, jeigu RRT vis dėlto nepritartų Telia vertinimui, jog priėmus Įsakymų projektus bus pažeistas Konkurencijos įstatymo 4 str., pirmiausia, norime atkreipti RRT dėmesį, kad RRT atlikdama savo analizę apsiribojo tik dažnių sutelkimo vertinimu bei visiškai neatsižvelgė į aplinkybę, jog radijo dažnių nuoma yra platesnio susitarimo dalis, o konkurencijos problemų gali kilti Bitei ir Tele2 dalijantis vien tik aktyviaja tinklo infrastruktūra, netgi be konkurencijai dar didesnę poveikį turinčio dažnių sutelkimo (angl. *spectrum pooling*).

Bent jau Telia supratimu, RRT analizė apsiribojo tik dažnių nuomos poveikio konkurencijai vertinimu, t. y. vertinamas buvo ne visas Tele2 ir Bitė tinklo dalijimosi susitarimas, o tik dažnių nuoma. Dėl šios priežasties RRT analizėje liko visiškai neįvertintas aktyviosios bei pasyvosios infrastruktūros dalijimasis ir jo poveikis konkurencijai.

Pastarąją aplinkybę Telia akcentuoja todėl, kad Įsakymų projektų turinio kontekste toks „ribotos apimties“ RRT vertinimas yra nenuoseklus, prieštaringas ir metodologiškai nepaaiškintas.

Be to, kad „ribotos apimties“, t. y. vien dažnių nuomos klausimu apsiribojanti analizė ignoruoja platesnį sandorio kontekstą, RRT pozicijos prieštaringumą nulemia ta aplinkybė, jog identifiкуotas konkurencijos problemas Įsakymų projektuose siūloma spręsti ne su dažnių naudojimu, bet būtent su infrastruktūros naudojimu susijusiais įpareigojimais (prieigos suteikimu).

Konkrečiau, RRT šio sandorio kontekste nusprendė vertinti tik radijo dažnių nuomos poveikį, t. y. visiškai nevertino, ar pasyvosios ir aktyviosios infrastruktūros dalijimasis taip pat savaime (atskirai nuo dažnių sutelkimo) nėra konkurencijos problema, dėl kurios vartotojai patirtų neigiamą poveikį. Vis dėlto, RRT pasiūlyti įpareigojimai tarsi suponuoja, kad dalijimasis pačia infrastruktūra nėra problema, kadangi RRT Įsakymų projektai nustato sąlygas, apibrėžiančias tokio dalijimosi veiklos modelį (t. y. kaip tokio dalijimosi kontekste turi būti suteikiama prieiga prie bendro Tele2 ir Bitė tinklo).

Tokia RRT pozicija gali būti interpretuojama taip, jog net nevertindama aktyviosios infrastruktūros dalijimosi ir iš to galimai kylančių neigiamų padarinių, RRT *a priori* pritaria ir sutinka su tokiu bendradarbiavimu, nors toks bendradarbiavimas taip pat ne visais atvejais yra leidžiamas pilna apimtimi⁹.

Telia supratimu, tokią ribotą analizę galėjo nulemti RRT siekis atriboti savo, kaip rinkos reguliatoriaus, ir Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos kompetencijas bei jurisdikciją Bitė ir Tele2 bendradarbiavimo sandorio atžvilgiu. Jeigu tokia prielaida yra teisinga, RRT turėtų savo Įsakymuose aiškiai nurodyti, jog RRT nevertino aktyviosios bei pasyvosios infrastruktūros dalijimosi pasekmių (bei viso bendro sandorio konteksto), t. y. kad jos atlikta analizė nėra tapati Konkurencijos tarybos įprastai atliekamai analizei. Priešingu atveju, t. y. jeigu RRT vis dėlto vertina Bitė ir Tele2 bendradarbiavimą pagal tuos pačius kriterijus, kurie yra taikomi Konkurencijos

⁹ Pavyzdžiui, Italijoje infrastruktūros dalijimasis buvo apribotas, jog neapimtų pačių tankiausių Italijos teritorijų, sudarančių apie 30 proc. Italijos populiacijos bei 33 proc. perduodamų duomenų (Europos Komisijos 2020-03-06 spaudos pranešimą. Nuoroda: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_414.)

įstatymo 5 ir 6 str. (SESV 101 str. 1 ir 3 d.) kontekste, RRT turėtų arba įvertinti platesnį sandorio kontekstą bei aiškiai identifikuoti, kurie Bitė ir Tele2 bendradarbiavimo aspektai patenka į Konkurencijos įstatymo 5 str. ir SESV 101 str. 1 d. veikimo sritį ir kurie iš minėto bendradarbiavimo aspektų atitinka Konkurencijos įstatymo 6 str. (SESV 101 str. 3 d.) sąlygas.

Taip pat, Telia nuomone, RRT, neatlikusi aktyviosios bei pasyviosios infrastruktūros dalijimosi pasekmių (bei viso bendro sandorio konteksto) vertinimo, neturėjo nei teisinio, nei ekonominio pagrindo konstatuoti, kad įsakymuose pasiūlytos priemonės užtikrins veiksmingą konkurenciją elektroninių ryšių rinkoje.

Be to, negalime neatkreipti dėmesio ir tai, kad įsakymų projektuose apskritai nėra vertinamas Radijo dažnių nuomos poveikis ateities dažnių aukcionams, t. y. nėra vertinama, kaip nagrinėjamas Bitė ir Tele2 bendradarbiavimas paveiks jų, kaip konkurentų paskatas ateityje konkuruojant dėl dažnių. Telia supratimu, net ir apribojusi Bitė ir Tele2 bendradarbiavimo vertinimą tik dažnių nuomos aspektu, RRT privalėjo atkreipti dėmesį į tai, jog bendradarbiavimas sutelkiant dažnius gali paveikti ne tik konkurenciją RAN tinklo infrastruktūros lygmenyje ir/ar konkurenciją mažmeninių paslaugų kaina ir kokybe, bet ir konkurenciją dėl pačių radijo dažnių.

III. RRT atlikta analizė leidžia pagrįstai teigti, kad Radijo dažnių nuoma nesukurs naudos vartotojams bei atsižvelgiant į individualią Lietuvos situaciją iš viso turėtų būti neleidžiama

Susipažinusi su įsakymų projektų turiniu bei atsižvelgdama į specifinę Lietuvos situaciją, Telia daro išvadą, jog pačios RRT padarytos išvados suponuoja, jog Radijo dažnių nuoma turėtų būti iš viso neleidžiama. Kitaip tariant, Telia išvelgia principinį prieštaravimą tarp pačios RRT atliktos analizės išvadų ir įsakymų projektuose siūlomo sprendimo leisti Radijo dažnių perleidimą su tam tikromis sąlygomis.

Konkrečiau, įsakymų projektuose pateikiama Radijo dažnių nuomos poveikio konkurencijai analizė bei pačios RRT konstatuotos aplinkybės susijusios su nagrinėjamos rinkos struktūra, patekimo į rinką bei plėtros joje barjeriais, numatomu Bitė ir Tele2 integracijos laipsniu, šiems ūkio subjektams tenkančias rinkos dalis ir dažnių resursus ir pan. vienareikšmiškai suponuoja, jog Radijo dažnių nuomai neturėtų būti pritarta iš viso, kadangi Radijo (i) dažnių nuoma apribos konkurenciją ir (ii) nėra jokio pagrindo išvada, jog Radijo dažnių nuoma sukurs naudą vartotojams.

Šią išvadą patvirtina ir Ataskaitoje pateikiama ekonominių konsultantų analizė, kurioje yra daroma išvada, jog greta konkurencijos infrastruktūra bei paslaugų kokybe eliminavimo, Bitė ir Tele2 dažnių sutelkimas Centuria turės neigiamą įtaką ir mažmeninėms judriojo ryšio paslaugų kainoms. Priklausomai nuo to, kaip vystysis konkurencija po sandorio, vartotojų patiriama žala vien dėl poveikio mažmeninėms kainoms sudarytų nuo 9 iki 26 mln. EUR per metus, o pačiu nepalankiausiu atveju – 154 mln. EUR per metus¹⁰. Tuo pačiu akcentuotina, jog šie ekonomistų skaičiavimai nevertina žalos, kurią vartotojai galėtų patirti dėl neigiamo poveikio kitiems konkurencijos parametrams (pvz., sumažėjus konkurencijai infrastruktūros lygmenyje ar suvienodėjus paslaugų kokybei).

Be to, įsakymų projektų turinys suponuoja, jog RRT net nevertino, ar norimų tikslų neleistų pasiekti mažesnio masto Bitė ir Tele2 bendradarbiavimas. Žemiau pateikiame išsamų šios pozicijos pagrindimą.

III.1. Radijo dažnių nuoma nesukurs naudos vartotojams

Kaip nurodyta aukščiau, Telia pritaria įsakymų projektuose pateikiamai analizei ir jos pagrindu daromoms išvadoms ta apimtimi, kuria yra konstatuojamos konkurencijos problemos. Atsižvelgiant į tai, žemiau pateikiami Telia argumentai pirmiausia yra skirti paaiškinti, kodėl Telia išvelgia esminį prieštaravimą tarp RRT atliktos Radijo dažnių nuomos poveikio konkurencijai analizės bei sprendimo leisti Radijo dažnių nuomą (su tam tikromis sąlygomis).

Pirma, iš pateiktos RRT analizės nėra aišku, kodėl sudarius tinklų dalijimosi susitarimą (net ir su įsakymų projektuose numatytais sąlygomis) Tele2 bei Bitė turėtų paskatų investuoti į infrastruktūrą daugiau nei

¹⁰ Ataskaitos 3 dalis.

veikdamos atskirai? Kitaip tariant, Įsakymų projektai taip ir nepaaiškina, kodėl Radijo dažnių nuoma be pačios RRT pripažįstamo konkurencijos ribojimo gali turėti ir pozityvų efektą, t. y. sukurti naudą vartotojams?

Įsakymo dėl UAB „Bitė Lietuva“ 2020 m. rugpjūčio 18 d. „Motyvuoto prašymo dėl radijo dažnių (kanalų) nuomos tarp UAB „Bitė Lietuva“ ir SIA Centuria ir jos Lietuvos filialo“ projekto 16 lentelėje RRT pateikia grynojo operatorių pelningumo rodiklius (t. y. kiek eurų grynojo pelno uždirba vienas pardavimo pajamų euras):

	Grynasis pelningumas		
	2017 m.	2018 m.	2019 m.
Telia	0,14	0,14	0,14
Tele2	0,23	0,24	0,23
Bitė	0,17	0,21	0,23

Šioje lentelėje pateikti duomenys pakankamai akivaizdžiai iliustruoja, kad tiek Bitė, tiek Tele2 jau šiuo metu iš kiekvieno vartotojo uždirba daugiau nei Telia, kas turėtų sąlygoti ir didesnes šių bendrovių investicijas siekiant įgyti konkurencinį pranašumą. Vis dėlto, tiek Bitė, tiek Tele2 nėra linkusios investuoti daugiau į infrastruktūrą (bent jau tiek, kad jų pelningumas sumažėtų iki Telia lygio) bei šį pelną pasilieka sau, o ne dalinasi juo su vartotojais kurdamos papildomą naudą rinkoje. Taigi, tokia situacija labai aiškiai rodo, kad tiek Bitė, tiek Tele2 net šiuo metu (**kai yra didesnis konkurencinis spaudimas**) nėra linkusios investuoti į infrastruktūrą daugiau, nors didesnis pelningumas leidžia tai daryti.

Dėl šios priežasties iš esmės nėra aišku, kodėl RRT preziumuoja, kad didele dalimi eliminavusios tarpusavio konkurenciją (t. y. **konkurenciniam spaudimui dar labiau sumažėjus**) Tele2 ir Bitė dėl neįvardintų priežasčių bus suinteresuotos investuoti į infrastruktūrą daugiau bei dalintis nauda su vartotojais? Kitaip tariant, RRT analizė nepagrindžia prielaidos, jog eliminavusios tarpusavio konkurenciją infrastruktūros lygmeniu ir nemaža dalimi konkurenciją kainomis, Bitė ir Tele2 gautą naudą pavėrs ne didesniu pelnu, bet dalinsis ja su vartotojais (pvz., atlikdamos investicijas ten, kur atskirai veikdamos tokių investicijų neatliktų). Tuo labiau, kad pačios RRT pateikiama informacija apie faktinį šių ūkio subjektų elgesį esant santykinai didesniai konkurenciniam spaudimui suponuoją priešingą išvadą.

Be to, nors Telia negali įvertinti kokią kaštų dalį galėtų sudaryti Bitė ir Tele2 investicijos į tinklą, RRT pateikiami duomenys parodo, kad vienam eurui tenkančiai uždirbtai grynojo pelno daliai padidėjus nuo 0,17 euro iki 0,23 euro, o grynajam pelningumui išaugus 50 proc., Bitė renkasi ne investuoti į tinklą, bet įsisavinti pelną. Todėl labiausiai tikėtina, kad ir pradėjus vystyti bendrą tinklą, tiek Bitė, tiek Tele2 rinksis ne investicijas į infrastruktūrą, o pelno generavimą.

Šią išvadą pagrindžia ir kita Įsakymo dėl UAB „Bitė Lietuva“ 2020 m. rugpjūčio 18 d. „Motyvuoto prašymo dėl radijo dažnių (kanalų) nuomos tarp UAB „Bitė Lietuva“ ir SIA Centuria ir jos Lietuvos filialo“ projekte nurodyta informacija¹¹. Pavyzdžiui, 2018-2019 m. Telia buvo investicijų lyderis, kas turėtų skatinti kitus operatorius, atsižvelgiant į jų pelningumą, didinti investicijas į judriojo ryšio tinklą. Tačiau Įsakymų projektuose pateikti duomenys rodo, kad nei Bitė, nei Tele2 neinvestavo daugiau į tinklą nei Telia.

	Investicijos		
	2017 m.	2018 m.	2019 m.
Telia	10 108 186	12 121 818	10 358 185
Tele2	9 339 000	10 324 000	6 369 232
Bitė Lietuva	14 054 000	11 557 000	8 719 000

Taigi, pačios RRT atlikta analizė pripažįsta realias konkurencijos problemas ir niekaip nepagrindžia, kodėl reikia vis dėlto leisti Radijo dažnių nuomą situacijoje, kai yra konstatuojamas jos neigiamas poveikis konkurencijai

¹¹ Įsakymo dėl UAB „Bitė Lietuva“ 2020 m. rugpjūčio 18 d. „Motyvuoto prašymo dėl radijo dažnių (kanalų) nuomos tarp UAB „Bitė Lietuva“ ir SIA Centuria ir jos Lietuvos filialo“ projektas, 17 lentelė.

judriojo ryšio rinkai. Įsakymo projektuose nėra jokių duomenų, kurie leistų objektyviai teigti, kad situacija rinkoje po Radijo dažnių nuomos konkurencijos požiūriu būtų geresnė lyginant su situacija be Radijo dažnių nuomos.

Antra, analizuojant aukščiau paminėtus susitarimus kitose valstybėse iš Lietuvos perspektyvos, atkreiptinas dėmesys į Lietuvos rinkos ypatybes. Pastarasis aspektas Telia įsitikinimu yra aktualus, kadangi Įsakymų projektuose yra referuojama į kitų Europos šalių „precedentus“, nors net ir tie patys precedentai, kuriais remiasi RRT, labai aiškiai ir nedviprasmiškai suponuoja, jog Radijo dažnių nuoma negali būti leidžiama arba apskritai, arba su tokiais sąlygomis, kurios yra numatytos Įsakymų projektuose. Pastebėtina, jog į tai dėmesį atkreipia ir Telia pasitelkti ekonominiai konsultantai savo Ataskaitoje¹².

Lietuvos judriojo ryšio operatoriai turi labai panašias rinkos dalis ir aktyviai tarpusavyje konkuruoja, t. y. nėra vienareikšmio rinkos lyderio, kuris užimtų didelę rinkos dalį, nors Telia šiuo metu pagal užimamą rinkos dalį yra trečioje vietoje. Taigi, konkurencija tarp operatorių Lietuvoje pakankamai artima bei yra ypač artima tarp Tele2 ir Bitės tiek mažmeninėje rinkoje, tiek ir infrastruktūros lygmeniu¹³. Be to, palyginus, pavyzdžiui su Suomija, Lietuvos gyventojų tankis yra tolygiau pasiskirstęs visoje Lietuvos teritorijoje.

Esant tokiai rinkos situacijai, Tele2 ir Bitė Radijo dažnių nuomos įgyvendinimas iš esmės pakeistų konkurenciją tinklo infrastruktūros lygmenyje, nes rinkoje liks konkuruoti tik du RAN tinklai, iš kurių vienas tinklas (Tele2 ir Bitė jungtinis tinklas) aprėps visą šalies teritoriją ir valdys 2/3 judriam ryšiui skirtų radijo dažnių išteklių.

Taigi, pritarimas dažnių sutelkimui iš esmės lems tai, kad Lietuvoje bus sukurta precedento neturinti situacija, kai dviem didžiausiems rinkoje veikiančioms judriojo ryšio paslaugų teikėjams bus leista sutelkti dažnius beveik nenustatant jokių reikšmingų apribojimų tokiam sutelkimui.

Nėra pavyzdžių, jog analogiškus susitarimus būtų leista įgyvendinti Europos Sąjungoje, esant analogiškai (itin koncentruotai) rinkos struktūrai. 2020-11-23 Telia rašte minėti ES bylų pavyzdžiai rodo, kad nemažoje dalyje atvejų rinkos reguliuotojų bei konkurencijos institucijų vertinimas dažnai nulemia ar pakeičia pradinę susitarimų dėl tinklo dalijimosi apimtį, tam, jog tokiam susitarimui būtų suteiktas atitinkamos konkurencijos priežiūros ar rinkos regulatoriaus leidimas. Tai yra ypač svarbu, kadangi nagrinėjamu atveju susitarimas yra vienas plačiausių susitarimų visoje Europos Sąjungoje, t. y. apima ne tik pasyviosios ar aktyviosios infrastruktūros dalijimąsi, bet ir dažnių dalijimąsi, kuris yra vertinamas RRT.

Kaip nurodoma pridedamoje ekonominių konsultantų Ataskaitoje¹⁴, RRT priėmus Įsakymų projektus būtų sukurta Europos mastu unikali situacija radijo dažnių koncentracijos prasme. Net be dalijimosi tinklu susitarimo, RRT leidus Bitei įsigyti Mezon dažnius, negrąžinant turimų dažnių pagal galiojančias aukcionų taisykles, draudžiančias dažnių koncentraciją, Bitė tapo didžiausią dažnių kiekį turinčiu operatoriumi Europos Sąjungoje, turinčiu net 53 proc. radijo dažnių (kanalų). RRT leidus dažnių sutelkimą pagal dalijimosi tinklu susitarimą, Bitė taptų operatoriumi galinčiu naudotis precedento neturinčiu konkurenciniu pranašumu – net 76 proc. radijo dažnių (kanalų). Šiame kontekste ekonominiai konsultantai taip pat atkreipia dėmesį ir į tai, kad bendradarbiavimas apjungiant turimus dažnius yra itin reta praktika, kurią kompetentingos institucijos sankcionuoja tik nustatydamos plakamai plačius apribojimus, nes europinis reguliavimas kaip tik yra nukreiptas į konkurencijos (ypač infrastruktūros lygmenyje) skatinimą.

Trečia, RRT išvados suponuoja, jog nagrinėjamas sandoris yra apskritai nesuderinamas su konkurencijos taisyklėmis ir negali būti leistas net ir nustačius RRT šiuo metu siūlomus įpareigojimus, kadangi net ir atsietai nuo kitų sandorio aspektų vertinama dažnių nuoma riboja konkurenciją, o (i) vartotojams nebūtų sudarytos galimybės gauti papildomos naudos; (ii) konkurencija būtų apribota didelėje atitinkamos rinkos dalyje.

Telia supratimu, RRT taip pat padarė išvadą, jog Radijo dažnių nuoma ribos konkurenciją. Kaip minėta aukščiau, ekonominių konsultantų skaičiavimais, vien konkurencijos ribojimo poveikis mažmeninių paslaugų kainoms gali suponuoti žalą vartotojams nuo 9 iki 26 mln. EUR per metus, o pačiu nepalankiausiu atveju – 154 mln. EUR per

¹² Ataskaitos 1 dalis.

¹³ Žr. <https://www.vz.lt/archive/article/2015/4/15/bite-lietuva-startuoja-su-4g-ir-4g>. Bitė ir Tele2 pradėjo plėtoti 4G tinklą panašiu metu lyginant su Telia.

¹⁴ Ataskaitos 1.3 skyrius.

metus¹⁵. Tačiau Įsakymų projektuose įtvirtintas siūlymas leisti Radijo dažnių nuomą yra grindžiamas prielaida, jog galima Bitė ir Tele2 bendradarbiavimo nauda neva atsvers konkurencijos ribojimo daromą žalą.

Atsižvelgiant į tai, akcentuotina, jog tokia analizė būtų korektiška tik tuo atveju, jeigu ji būtų pagrįsta, t. y. jeigu RRT (i) būtų korektiškai apskaičiavusi tiek bendradarbiavimo daromą žalą, tiek jo sukuriamą naudą (jei tokios yra), (ii) įvertinusi, ar norimo tikslo negalima pasiekti mažiau konkurenciją ribojančiomis priemonėmis ir (iii) nustatiusi, jog net ir po Radijo dažnių nuomos judriojo ryšio rinka pasižymės tokiais savybėmis, kurios privers Bitė ir Tele2 pasidalinti gaunama nauda su vartotojais. Tačiau Įsakymų projektai tokios analizės nepateikia, t. y. nėra jokių patikimų duomenų, jog RRT apskritai būtų atlikusi atitinkamus skaičiavimus. Kita vertus, pačios RRT nustatytos aplinkybės suponuoja, jog net jeigu dėl Radijo dažnių nuomos kažkokią naudą potencialiai galėtų gauti ir vartotojai, tai nėra prielaidų išvadai, jog (i) vartotojai šią naudą gaus realiai, t. y. kad, pavyzdžiui, Bitė ir Tele2 pasidalins su vartotojais savo sutaupymais ir/ar dėl bendradarbiavimo tinklo plėtra bus intensyvesnė ir (ii) kad vartotojų gaunama nauda viršys jų patiriamą žalą.

Pirmausia, Telia vertinimu, vartotojams nebus perkeliama Radijo dažnių nuoma sukuriama naudos dalis. Kaip jau esame nurodę RRT, tam, kad būtų dalinamasi nauda su vartotojais, susitarimo dalyviai turi jausti pakankamą konkurencinį spaudimą, kadangi priešingu atveju jie bus linkę įsisavinti sukuriamą naudą bei neperleisti jos vartotojams. Vis dėlto, nagrinėjamu atveju, Bitė ir Tele2 nejaus tokio konkurencinio spaudimo iš likusių rinkos dalyvių, kad būtų suinteresuoti perduoti naudą vartotojams, kadangi rinkoje iš esmės konkuruos tik su vienu ūkio subjektu – Telia, kuri neužtikrins tokio konkurencinio spaudimo, kad nauda iš tiesų būtų perduodama. Tai patvirtina tiek pačios RRT atlikta analizė, tiek Telia pasitelktų ekonominių ekspertų atlikti skaičiavimai.

Kaip rodo Įsakymų projektuose pateikiama informacija apie atskirų judriojo ryšio operatorių investicijas bei pelningumą, net rinkoje investicijas atliekant trims ūkio subjektams, Bitė ir Tele2 jau šiuo metu, t. y. esant didesniai konkurenciniam spaudimui, renkasi ne investicijas į infrastruktūrą, bet didesnę grąžą iš vykdomos veiklos. Teigti, kad situacija pasikeis sudarius susitarimo nėra pagrindo.

RRT analizėje taip ir nėra paaiškinta, kodėl Bitė ir Tele2 sudarius susitarimą su Įsakymų projekte siūlomais įpareigojimais, Telia galės daryti Tele2 ir Bitė tokį konkurencinį spaudimą, jog neutralizuotų konkurencijos eliminavimo tarp Tele2 ir Bitė infrastruktūros lygmenyje poveikį. RRT analizė suponuoja, kad (i) arba Telia negalės tiek investuoti, kad atsvertų neigiamą susitarimo poveikį pasireiškiantį konkurencijos panaikinimu ir vartotojai negaus tokio poveikio naudos; (ii) arba investuos į infrastruktūrą, bet negalės sumažinti savo paslaugų kainų ar konkuruoti kitais paslaugų aspektais, t. y. Tele2 ir Bitė bendradarbiavimas lems, kad Telia bus priversta investuoti daugiau į savo tinklą vien tam, kad kompensuotų radijo dažnių sutelkimą vienos rankos. Didesnės investicijos infrastruktūrai, tikėtina, atsilieps ir kainoms, todėl nėra pagrindo teigti, kad Telia darys pakankamą konkurencinį spaudimą įvairiuose konkurencijos parametruose Bitei ar Tele2 tose teritorijose, kuriose bus leidžiamas dažnių sutelkimas; (iii) arba poveikis apskritai nepasireikš ir nesukurs jokios naudos vartotojams, kadangi Tele2 bei Bitė, suprasdamos rinkos situaciją, įsisavins visą susitarimo naudą bei nesidalins ja su vartotojais. Tai ypač svarbu šiuo atveju, kai Telia išsiskiria iš šių dviejų ūkio subjektų savo pozicionavimu rinkoje.

Iš esmės panašias išvadas padarė ir Telia pasitelkti ekonominiai konsultantai, savo Ataskaitos 2 dalyje aprašydami Radijo dažnių nuomos poveikio konkurencijai judriojo ryšio rinkoje mechanizmą bei Ataskaitos 3 dalyje pateikdami žalos vartotojams kiekybinį įvertinimą.

Šiame kontekste būtina pažymėti ir tai, kad RRT savo analizės kontekste visiškai ignoravo aplinkybę, jog 2020 m. pabaigoje Bitė įvykdytas LRTC dažnių perėmimas pakeitė konkurencijos tarp operatorių dinamiką bei konkurencinį spaudimą, kurį operatoriai darys vienas kitam. Kitaip tariant, RRT atlikta kontrafaktinė analizė yra grindžiama prielaida, jog nesant bendradarbiavimo konkurencija tarp Bitės, Tele2 ir Telia vystytųsi taip, kaip ji vystėsi iki tol. Tačiau tokia prielaida ir ja grindžiama kontrafaktinė analizė yra klaidinga, kadangi po LRTC dažnių perėmimo Bitė tapo daugiausiai dažnių turinčiu operatoriumi. Siekdami atsverti tokį pranašumą Telia ir Tele2 turėtų papildomai investuoti į infrastruktūrą, t. y. didžiausią konkurencinį spaudimą kitiems operatoriams po LRTC dažnių perėmimo plėtojant infrastruktūrą darytų būtent Bitė, kuri turėtų teisę naudoti 444 MHz pločio dažnių juostas. Tačiau Tele2 ir Bitė, t. y. dviejų didžiausių judriojo ryšio rinkos dalyvių, kurių vienas yra ir rinkos lyderis dažnių „resursų“ prasme, bendradarbiavimas ir taip sumažėjęs dinaminės konkurencijos prielaidas

¹⁵ Ataskaitos 3 dalis.

dar labiau sumažina. Taigi, klaidinga kontrafaktinė analizė taip pat lemia netinkamą situacijos vertinimą – priešingai nei suponuoja RRT išvados, nei Telia buvimas rinkoje, nei prieigos prie infrastruktūros įpareigojimai negali atsverti konkurencijos tarp dviejų didžiausių rinkos dalyvių reikšmingo sumažėjimo.

Taip pat svarbu paminėti ir tai, kad susitarimu (net ir priėmus RRT siūlomus įpareigojimus) bus sudaryta galimybė apriboti konkurenciją didelėje atitinkamos rinkos dalyje.

Įsakymų projektai suponuoja, kad Bitė ir Tele2 kartu užėmė apie 67,5 proc. vertinant aktyvių SIM kortelių skaičių bei 66,4 proc. rinkos vertinant SIM korteles, kai taikomas ne telefonijos, o interneto prieigos paslaugų teikimui skirtas planas. Pritarus Bitės/Mezon koncentracijai Bitė ir Tele2 dalys pagal aktyvių SIM kortelių skaičių siekia 69,9 proc. bei 78 proc. rinkos vertinant SIM korteles, kai taikomas ne telefonijos, o interneto prieigos paslaugų teikimui skirtas planas.¹⁶ Taigi, abu susitarimo dalyviai, išnuomojantys radijo dažnius, užima daugiau nei 2/3 rinkos, kai Telia rinkos dalis siekia atitinkamai tik 28,5 proc. ir 21,3 proc.

Bitė ir Tele2 dažnių sutelkimo susitarimas lems, kad didelėje rinkos dalyje bus panaikintas vienas svarbiausių konkurencijos parametru, t. y. tinklo kokybė lemianti pralaidumą (greitį) bei teritorinę paslaugų aprėptį. Be to, kaip pripažįsta ir pati RRT, bendradarbiavimas turės įtakos ir paslaugų kainoms. Tokių reikšmingų konkurencijos parametru panaikinimas, jau savaime lemia, kad toks susitarimas negali būti pateisinamas, kadangi yra panaikinamas vienas svarbiausių konkurencijos išraiškos elementu, o toks ribojimas apima itin didelę rinkos dalį.

Vis dėlto, RRT nustatydamą įpareigojimus apribojo Bitės ir Tele2 galimybes naudoti bendrus dažnius tik apie 18,8 proc. Lietuvos teritorijos pagal bazinių stočių celes (t. y. labai mažoje rinkos dalyje, kurie niekaip nepanaikina konkurencijos apribojimo didelėje dalyje rinkos). Kitų šalių pavyzdžiai rodo, kad net mažesnės integracijos tinklo dalijimosi atvejais tinklo dalijimasis leidžiamas tik įgyvendinus daug reikšmingesnius apribojimus, skirtus konkurencijai apsaugoti. Pavyzdžiui, Italijos atveju Europos Komisijai preliminaraus tyrimo metu vertinant kelių operatorių tinklo bendradarbiavimo sutartį (kuri net neapėmė dažnių sutelkimo), šalys nusprendė sumažinti aktyviosios infrastruktūros dalijimąsi pačiose tankiausiose Italijos teritorijose sudarančiose apie 30 proc. Italijos populiacijos bei 33 proc. perduodamų duomenų.¹⁷ T. y. net tuo atveju, kai nebuvo sudaromas susitarimas apimantis dažnių sutelkimą, buvo nustatyti žymiai reikšmingesni apribojimai nei siūlo RRT nagrinėjamu atveju.

III.2. RRT nevertino, ar tokios pačios naudos negalėtų sukurti mažesnės apimties tinklo dalijimosi susitarimas

Įsakymų projektais RRT siūlo pritarti susitarimui, kuris suponuoja didžiausią operatorių integraciją, t. y. tiek tinklo infrastruktūros, tiek dažnių apjungimą. Telia vertinimu, konstatavusi, jog dažnių sutelkimas sukuria įsakymų projektuose identifikuotas konkurencijos problemas, RRT privalėjo įvertinti, ar Bitė ir Tele2 negalėtų įgyvendinti konkurencijos požiūriu teisėtų tikslų (jei tokių yra) kitais, mažesnę integracijos laipsnį suponuojančiais bendradarbiavimo būdais, t. y. RRT privalėjo įvertinti, ar bendradarbiavimo suponuojami konkurencijos ribojimai iš tiesų yra reikalingi siekiant tokių įsakymų projektuose nurodomų bendradarbiavimo tikslų, kaip platesnė/spartesnė tinklo infrastruktūros plėtra.

Pavyzdžiui, 2018-06-14 BEREC ataskaitoje dėl infrastruktūros dalijimosi yra pažymėta, kad dažnių sutelkimo neapimantis aktyviosios tinklo infrastruktūros dalijimas sukuria iš esmės tokius pačius kaštų sutaupymus kaip dalijimas ir infrastruktūra, ir dažnių sutelkimas¹⁸:

Tinklo dalijimosi pobūdis	OPEX sutaupymai	CAPEX sutaupymai
Pasyviojo tinklo dalijimasis	16-35%	16-35%
Aktyviojo tinklo dalijimasis be dažnių sutelkimo	25-33%	33-35%

¹⁶ 2020 I ketv. Elektroninių ryšių veiklos ataskaita, 23 psl. 67 ir 68 lentelės.

¹⁷ Žr. Europos Komisijos 2020-03-06 spaudos pranešimą. Nuoroda: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_414.

¹⁸ 2018-06-14 BEREC ataskaita dėl infrastruktūros dalijimosi, 16 psl. Žr. https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/8164-berec-report-on-infrastructure-sharing.

Aktyviojo tinklo dalijimasis su dažnių sutelkimu	30-33%	33-45%
--	--------	--------

Taigi, ši informacija rodo, kad reikšmingo skirtumo tarp dalijimosi aktyviaja tinklo infrastruktūra su dažniais ir be dažnių – nėra. Tuo tarpu Įsakymų projektai taip ir nepaaiškina, kodėl juose nurodomų tikslų, susijusių su tinklo infrastruktūros plėtra, negalima būtų pasiekti be akivaizdžias konkurencijos problemas suponuojančios Radijo dažnių nuomos.

Taip pat, Telia vertinimu, visi Tele2 ir Bitė siekiami tikslai gali būti pasiekti Bitė ir Tele2 bendrai naudojant ir įrengiant infrastruktūrą tik dalyje Lietuvos teritorijos, kur yra mažesnis gyventojų tankumas ar, pavyzdžiui, šalia transporto magistralių. Tokiu atveju būtų:

- Greičiau įdiegtas 5G ryšys teritorijose, kuriose nėra komercinių paskatų taip greitai įdiegti 5G ryšio. Vertinant šį tikslą būtina atkreipti dėmesį, kad konkurencija jau šiuo metu skatintų operatorius kaip įmanoma greičiau įrengti tinklą tose vietose, kur yra komerciškai naudinga. Be to, RRT, tikėtina, taip pat įpareigotų ūkio subjektus tam tikrose teritorijose įrengti 5G tinklą. Tai svarbu dėl kelių priežasčių: i) greitesnis 5G ryšio diegimas visoje Lietuvos teritorijoje ne visada turi komercinę prasmę, nes artimiausioje perspektyvoje nesukurs didelės pridėtinės naudos vartotojams; ii) greitesnis 5G ryšio įdiegimas nebūtų tiek greitesnis, kad pateisintų Tele2 ir Bitė bendradarbiavimą; iii) Bitės ir Tele2 įvardijamas tikslas bet kuriuo atveju būtų pasiektas ir sumažinus Bitė ir Tele2 susitarimo apimtį.
- Sumažintos kapitalo ir veiklos išlaidos. Šis tikslas tikrai galėtų būti pasiektas ir neperdavus Radijo nuomos dažnių, kadangi dalijantis infrastruktūra būtų pasiekiami iš esmės tokie patys sutaupymai;
- Stabilesnės paslaugos bei mažesnis poveikis aplinkai (dėl mažesnio elektros suvartojimo ir mažesnės radijo bangų spinduliuotės). Šis tikslas taip pat gali būti pasiektas dalijantis aktyviaja infrastruktūra, kas mažintų elektros suvartojimą.
- Dažnių spektras bus panaudojamas efektyviau bei padidės sparta ir aprėptis. Vertinant padidėjusią spartą ir aprėptį, būtina akcentuoti, kad sutaupymai pasiekti dalinantis infrastruktūrą leistų Bitei ir Tele2 efektyviau investuoti į infrastruktūrą įrengiant bokštus didesniu tankumu, kas leistų taip pat padidinti vartotojų spartą bei aprėptį, todėl Radijo dažnių nuoma nėra būtina siekiamam rezultatui.

Analogiška abejonė dėl poreikio sutelkti dažnius yra pateikiama ir ekonominių ekspertų pridedamoje Ataskaitoje¹⁹. Jų teigimu, siekdama įvertinti, ar dažnių sutelkimas iš tiesų yra būtinas, RRT turėtų įvertinti, ar nėra kitų tinklo dalijimosi būdų, kuriais galėtų būti užtikrinama iš esmės ta pati nauda bei pašalinamos neigiamos pasekmės vartotojams.

III.3. Telia negalės efektyviai konkuruoti su Tele2 ir Bite kas lems didesnes kainas vartotojams

Telia vertinimu, Bitė ir Tele2 Radijo dažnių nuoma taip pat turėtų neigiamą poveikį ne tik galutiniams vartotojams (dėl kokybės (tinklo aprėpties, pralaidumo) supanašėjimo), bet ir konkurentams, įskaitant Telia, kas galiausiai sąlygos, kad dėl radijo dažnių sutelkimo vartotojams didės mažmeninių paslaugų kaina.

Telia supratimu, RRT nurodytuose Įsakymų projektuose jau yra pripažįstama, jog egzistuoja reali tikimybė, kad Telia nuspręs mažinti investicijas į tinklų plėtrą bei sumažės pačių Bitė bei Tele2 intencijos atlikti tokias investicijas. RRT taip pat pažymėjo, kad Telia, siekdama išlikti rinkoje, alternatyviai gali pasirinkti geografiškai nevienodai vystyti savo tinklą, pavyzdžiui, į tinklų plėtrą investuoti tik tam tikrose teritorijose, kuriose tikėtina pelningiausiai teikti paslaugas (pvz., didžiuosiuose miestuose ar netgi atskirose jų dalyse, kurortuose ir pan.), likusiose vietovėse užtikrinant teritorijos padengiamumą silpnu signalo lygmeniu.

Telia pasitelkti ekonominiai ekspertai padarę iš esmės tapačias išvadas taip pat konstatavo, jog dėl Bitė bei Tele2 dažnių sutelkimo būtų reikšmingai apribojama konkurencija, o vartotojai turėtų mokėti daugiau. Pastebėtina, jog išvadą dėl žalos vartotojams ekonominiai konsultantai padarė net ir modeliudami situaciją

¹⁹ Ataskaitos 4.1.2 skyrius.

rinkoje taip, jog po Radijo dažnių nuomos sandorio įgyvendinimo Telia bus priversta sumažinti savo paslaugų kainas. Kitaip tariant, net ir Telia bandymas konkuruoti kainomis neeliminuos neigiamo bendradarbiavimo poveikio rinkoje, kadangi Telia tiesiog negalės atsverti dviejų didžiausių rinkos dalyvių rinkos galios ir pranašumo, kurį suteikia kitiems rinkos dalyviams neprieinamų resursų koncentracija vienoje rankose²⁰.

IV. Ryšių reguliavimo tarnybos siūlomi įsipareigojimai nėra pakankami bei sąlygos neigiamą poveikį vartotojams

Atsižvelgdama į šio rašto III dalyje pateikiamus argumentus Telia laikosi pozicijos, jog Radijo dažnių nuoma ir dažnių sutelkimas nesukurs naudos vartotojams ir dėl to jie neturėtų būti leidžiami. Vis dėlto, jeigu RRT vertinimu, šie argumentai nėra pakankami, žemiau pateikiame savo vertinimą dėl Įsakymų projektuose siūlomų nustatyti perleidimo sąlygų (įpareigojimų) bei alternatyvių, labiau situacijai tinkančių įpareigojimų, kurių poveikis konkurencijai turėtų būti bet koku atveju įvertintas atskirai.

IV.1. RRT nustatytų įpareigojimų vertinimas

Telia vertinimu, RRT nustatyti įpareigojimai lemia, kad RRT identifikuota problema nėra tinkamai išsprendžiama. Tokią poziciją pagrindžia: i) RRT identifikuotų neigiamų padarinių kylančių dėl Radijo dažnių nuomos mastas; ii) duomenys apie duomenų srautus; iii) „Daniškas precedentas“, kuriuo remiasi RRT; iv) vien tik statiškos konkurencijos įvertinimas, kuris nesudaro prielaidos korektiškai įvertinti situaciją rinkoje; v) BEREC pateikiama pozicija; vi) kitų valstybių praktika; vii) vietų, kuriose konkurencija galimai yra neefektyvi, neidentifikavimas. Šį Telia vertinimą bei argumentus taip pat pagrindžia ir Ataskaitoje pateikta informacija bei duomenys, kuriuose taip pat atkreipiamas dėmesys į tai, jog siekdamas su konkurencija suderinamų tikslų Bitė ir Tele2 turėjo pirmiausia svarstyti mažesnę integraciją bei mažesnę neigiamą poveikį turinčias bendradarbiavimo formas.

Pirma, RRT Įsakymų projektuose nustatyti įpareigojimai neišsprendžia RRT identifikuotos konkurencijos problemos.

RRT atliktoje analizėje yra pažymima, kad Bitė ir Tele2 po radijo dažnių perleidimo nebegalės tarpusavyje konkuruoti paslaugų kainomis tokiu lygiu, koku konkuruojama iki perleidimo²¹, perleidimas ne tik, kad neskatina, bet ir tam tikra dalimi riboja vienašališkas Bitės ar Tele2 iniciatyvas papildomai investuoti į RAN plėtrą²², perleidimas gali sudaryti prielaidas sumažinti Bitės ir Tele2 intencijas teikti prieigą prie jų valdomo judriojo ryšio tinklo MVNO²³.

Taip pat Įsakymų projektuose buvo pažymėta, kad Telia nebeturės svertų, galinčių sukurti realų konkurencinį spaudimą rinkoje Bitei ir Tele2²⁴ ir, siekiant išlikti rinkoje, Telia gali būti netgi naudingiau siekti, kad visoje rinkoje būtų kuo mažiau investuojama į tinklų plėtrą, nes į ką beinvestuotų Telia (plėtrą, inovacijas, pan.), Bitė ir Tele2 galėtų tą patį rezultatą pasiekti su reikšmingai mažesne investicija, t. y. su kiekviena papildoma investicija Bitė ir Tele2 tik didintų konkurencinį pranašumą prieš Telia arba Telia gali pasirinkti geografiškai nevienodai vystyti savo tinklą, pavyzdžiui, į tinklų plėtrą investuoti tik tam tikrose teritorijose, kuriose tikėtina pelningiausiai teikti paslaugas (pvz., didžiuosiuose miestuose ar netgi atskirose jų dalyse, kurortuose ir pan.), likusiose vietovėse užtikrinant teritorijos padengiamumą silpnu signalo lygmeniu, Telia nusprendus mažinti investicijas į tinklų plėtrą. Analogiškai gali sumažėti ir Bitė ir Tele2 intencijos atlikti tokias investicijas, tokiu būdu sukuriant neigiamas pasekmes rinkos vystymuisi ir plėtrai.²⁵

²⁰ Ataskaitos 3.2 skyrius.

²¹ Įsakymo dėl UAB „Bitė Lietuva“ 2020 m. rugpjūčio 18 d. „Motyvuoto prašymo dėl radijo dažnių (kanalų) nuomos tarp UAB „Bitė Lietuva“ ir SIA Centuria ir jos Lietuvos filialo“ projektas, 52-53 paragrafai.

²² Įsakymo dėl UAB „Bitė Lietuva“ 2020 m. rugpjūčio 18 d. „Motyvuoto prašymo dėl radijo dažnių (kanalų) nuomos tarp UAB „Bitė Lietuva“ ir SIA Centuria ir jos Lietuvos filialo“ projektas, 56-57 paragrafai.

²³ Įsakymo dėl UAB „Bitė Lietuva“ 2020 m. rugpjūčio 18 d. „Motyvuoto prašymo dėl radijo dažnių (kanalų) nuomos tarp UAB „Bitė Lietuva“ ir SIA Centuria ir jos Lietuvos filialo“ projektas, 60-61 paragrafai.

²⁴ Įsakymo dėl UAB „Bitė Lietuva“ 2020 m. rugpjūčio 18 d. „Motyvuoto prašymo dėl radijo dažnių (kanalų) nuomos tarp UAB „Bitė Lietuva“ ir SIA Centuria ir jos Lietuvos filialo“ projektas, 66-67 paragrafai.

²⁵ Įsakymo dėl UAB „Bitė Lietuva“ 2020 m. rugpjūčio 18 d. „Motyvuoto prašymo dėl radijo dažnių (kanalų) nuomos tarp UAB „Bitė Lietuva“ ir SIA Centuria ir jos Lietuvos filialo“ projektas, 73-77 paragrafai.

Atsižvelgiant į šias RRT konstatuotas aplinkybes ir scenarijus, matyti, kad Bitė ir Tele2 vystydamos bendrą tinklą nesusidurs su konkurenciniu spaudimu, o Telia bus suinteresuota mažinti investicijas į tinklą, kas lems neigiamas pasekmes rinkai ir vartotojams. RRT atlikta analizė taip pat rodo, kad nauji potencialūs MVNO (UAB „Besmegeniai“, kiti fiksuota infrastruktūra paslaugas teikiantys ūkio subjektai ar pan., kurių galimybės ir suinteresuotumas žengti į judriojo ryšio paslaugų rinką apskritai yra kvestionuotini) arba net ir šiuo metu kiti rinkoje veikiantys ūkio subjektai tiesiog neveikia tokiu reikšmingu mastu, kad būtų atsveriamas neigiamas susitarimo poveikis bei RRT analizė tikrai neleidžia daryti išvados, jog ateityje MVNO veiks tokiu mastu.

Ir svarbiausia, MVNO prieigos įpareigojimas, niekaip nesprenžia konkurencijos dėl infrastruktūros sumažėjimo problemos, kuri sąlygoja tai, jog infrastruktūros lygmenyje rinka iš duopolijos artimiausiu laiku turi realią tikimybę virsti monopolija ilgalaikėje perspektyvoje.

Deja, RRT siūlomi įpareigojimai didžiąja dalimi yra orientuoti tik į vienos iš galimų konkurencijos problemų – sumažėjusių paskatų suteikti prieigą prie Centuria tinklo – sprendimą. Vienintelis įpareigojimas, nukreiptas į esminės konkurencijos problemos – pranykstančios konkurencijos tarp Bitė ir Tele2 – sprendimą, t. y. draudimas bendrai naudoti Radijo dažnius penkių didžiųjų Lietuvos miestų centrinėse dalyse, iš esmės reiškia tik tai, kad konkurencija bus palaikoma tik labai mažoje rinkos dalyje. Toks mažareikšmis įsipareigojimas iš esmės reiškia, kad visos įvardintos RRT neigiamos radijo dažnių perleidimo pasekmės ir toliau pasireikš rinkoje, o RRT nustatytos žalos teorijos, ypač susijusios su inovacijų rinkoje mažėjimu, tik patvirtina, kad radijo dažnių nuoma Lietuvoje apskritai neturėtų būti leidžiama atsižvelgiant į susiklosčiusią rinkos konjunkturą, t. y. Lietuvai specifinę situaciją.

Šiame kontekste pažymėtina, jog ir Įsakymų projektuose taip pat nėra pateikiama jokie paaiškinimo, kuris pagrįstų, jog siūlomais įpareigojimais yra išsprendžiamos visos RRT identifikuotos problemos. Telia įsitikinimu, tokio paaiškinimo ir negali būti, kadangi RRT identifikuotų problemų mastas suponuoja, kad radijo dažnių sutelkimas arba turėtų būti uždraustas pilna apimtimi, arba galėtų būti leidžiamas tik tose vietose, kur šiuo metu apskritai nėra įrengta infrastruktūra ir nėra teikiamos jokios judriojo ryšio paslaugos.

Antra, Telia vertinimu, šiuo metu RRT nustatytas įpareigojimas nesutelkti dažnių apima labai mažą dalį viso duomenų srauto. Remiantis Telia vertinimu, į kurį atkreipiamas dėmesys ir Ataskaitoje, šiuo metu nustatytas įpareigojimas apima tik tai teritorijas, kuriose sugeneruojama apie 10 proc. viso duomenų srauto, t. y. iš esmės RRT įpareigojimai nekeičia esamos situacijos sutelkus dažnius bei leidžia Tele2 ir Bitei visoje Lietuvoje sukurti bendrą tinklą niekaip nesumažinant neigiamų tokio bendradarbiavimo pasekmių.

Trečia, įsipareigojimų nepakankamumą tik dar labiau patvirtina pačios RRT įvardintas situacijos panašumas su Danija. „Daniško precedento“ atveju, rinkoje veikiant 4 operatoriams, susitarimo dalyviai buvo įpareigoti įsigyti dažnius tik per bendrą įmonę, tačiau net žinodama šį faktą RRT Įsakymų projekte pažymi, kad:

„Toks įsipareigojimas buvo nustatytas siekiant išvengti situacijos, kai pirkdamos radijo dažnius atskirai, o po to juos sujungdamos bendroje įmonėje, Telia ir Telenor gautų prieigą prie vis didesnio radijo dažnių kiekio. Danijos konkurencijos institucijos sprendimo priėmimo metu keturiose mobiliojo ryšio operatorių tuo metu naudotose radijo dažnių juostose Telia ir Telenor turimos radijo dažnių dalys kartu sudarė 50-60 procentų konkrečių juostų dažnių. Po minėto sprendimo priėmimo įvykusiųose aukcionuose, kuriuose dalyvavo bendroji įmonė, šios turimų dažnių dalys dvejose dažnių juostose sumažėjo iki 29-33 procentų. Taigi, nagrinėjamo MOCN sandorio problema buvo radijo spektro sukonzentravimas. Be to, šiuo atveju yra prisiimtas įsipareigojimas suteikti didmeninę prieigą.“²⁶ (pabraukta Telia).

Šia RRT išvadų pastraipa yra pasakoma, kad iš esmės analogiška – dažnių sutelkimo – problema yra identifikuota ir Lietuvoje, tačiau iš karto pažymima, kad ji yra išsprendžiama suteikiant didmeninę prieigą, t. y. dažnių sutelkimo problemą bandoma „spręsti“ įpareigojimu, kuris net „nesitaiko“ į dažnių sutelkimo „problema“. Telia vertinimu, tai yra savaime paradoksalus sprendimas, kai konkrečiai identifikuotą konkurencijos problemą

²⁶ Įsakymo dėl UAB „Bitė Lietuva“ 2020 m. rugpjūčio 18 d. „Motyvuoto prašymo dėl radijo dažnių (kanalų) nuomos tarp UAB „Bitė Lietuva“ ir SIA Centuria ir jos Lietuvos filialo“ projektas, 85 paragrafas.

bandoma spręsti priemonėmis, kurios yra nesusijusios nei su pačia problema, nei su jos priežastimis (t. y. dažnių sutelkimu), ir neturi realių galimybių pašalinti jos sukeltą pasekmę.

Be to, šiame kontekste yra ne mažiau svarbu ir tai, kad pripažinus dažnių sutelkimą kaip problemą, įsakymų projektuose nėra numatyta jokių įpareigojimų, kurie užkirstų kelią šios problemos masto augimui. RRT vadovaudamasi „Danišku precedentu“ dėl nesuprantamų priežasčių iš pasiūlytų sprendimų sąrašo eliminavo vieną iš svarbiausių priemonių – leidimą dažnius ateiityje įsigyti tik bendrai, tokiu būdu laipsniškai mažinant dažnių koncentracijos problemą. Pavyzdžiui, įsakymų projektuose net nėra svarstoma apie būtinybę nustatyti į ateitį orientuotą įpareigojimą, kuris leistų visuose būsimuose dažnių aukcionuose dalyvauti tik bendrai įmonei Centuria, tokiu būdu bent jau užkertant kelią dažnių disbalanso problemos didėjimui.

Ketvirta, RRT nustatydamas įsipareigojimų apimtį atsižvelgia į jau susiklosčiusią 4G tinklo plėtrą bei visiškai neatsižvelgia, kad šis tinklas jau buvo išvystytas tokia apimtimi, kuri buvo komerciškai naudinga operatoriams, atsižvelgiant į jų veiklos strategijas, t. y. įsipareigojimai modeliuojami neįvertinus dinaminės konkurencijos naudos, kuri esant poreikiui sąlygotų ir didesnes investicijas į atskirus Lietuvos regionus. Taip pat visiškai ignoruojamas vertinimas, ar apskritai yra poreikis pritari 2G, 3G bei 4G aktualių radijo dažnių (kanalų) sutelkimui, kadangi šių dažnių atžvilgiu konkurencija vyksta efektyviai. Tokiu atveju nustatant įsipareigojimus tiesiog nėra įvertinama, kad konkurencijos naudą patiria daug didesnės apimties teritorijos bei RRT nustatytos geografinės radijo dažnių sutelkimo ribos nėra tinkamos.

Penkta, RRT pateikti įpareigojimai neatitinka 2019-06-13 BEREC bendros pozicijos dėl mobilios infrastruktūros dalijimosi.²⁷ Šioje pozicijoje nurodyta, kad spektro sutelkimas turėtų būti kruopščiai vertinamas, pavyzdžiui, kiekvienu atveju atskirai atsižvelgiant į kiekvieno operatoriaus turimą spektrą ir į tai, ar konkurencija infrastruktūra atitinkamoje teritorijoje yra įmanoma arba ne.

Tokia BEREC pozicija labai aiškiai rodo, kad dažnių sutelkimas turėtų būti leidžiamas tik tose teritorijose, kur konkurencija nėra įmanoma. Vis dėlto, RRT siūlomi įpareigojimai iš esmės nukrypsta nuo šio principo ir dažnių sutelkimą leidžia net tose teritorijose, kur konkurencija gali vykti ir vyksta ypatingai efektyviai (pvz., didžiųjų miestų priemiesčiuose).

Šešta, RRT įsakymų projektai yra nesuderinami su kitų valstybių praktika. Nors RRT savo sprendime nurodė, kad jos vertinimu nurodytoje situacijoje yra panaši tik viena situacija, būtina atkreipti dėmesį, kad RRT nesivadovavo net ir pačios RRT nurodyta užsienio šalių praktika.

Įsakymų projekte minimo „Daniško precedento“ atveju ūkio subjektams nusprendus sutelkti dažnius jiems buvo nustatytas apribojimas visoje Danijos teritorijoje, t. y. buvo įvertinta, kad dažnių sutelkimas gali daryti tokį neigiamą poveikį vartotojams, jog yra būtina nustatyti ribojimą visos Danijos teritorijos mastu. Be to, šiuo atveju skirtumas tarp dviejų didžiausių ūkio subjektų bei trečio žaidėjo nebuvo toks reikšmingas, kadangi rinkoje veikė keturi ūkio subjektai. Taigi, iš esmės problema buvo išspręsta nustačius įpareigojimus visoje valstybės teritorijoje net tuo atveju, kai dažnių disbalansas buvo ne toks didelis kaip šiuo atveju²⁸.

Tokį vertinimo principą pagrindžia ir kiti precedentai, kurie rodo, kad bet kokiam dažnių sutelkimui yra nustatomi labai ženkliūs apribojimai: (i) Suomijoje, kur taip pat veikia trys operatoriai, dažnių sutelkimas buvo leistas tik 15 proc. populiacijos atžvilgiu²⁹; (ii) Vengrijoje dažnių sutelkimas buvo leistas tik 800 MHz radijo dažnių (kanalų) juostoje, tačiau net ir tuo atveju jis neapėmė didžiausio Vengrijos miesto – Budapešto.³⁰

Septinta, RRT neidentifikavo jokių vietovių, kuriose konkurencija nėra efektyvi, t. y. nebuvo įvertinta, jog tam tikrose vietovėse (bei kuriose) egzistuoja realus poreikis sutelkti dažnius bei vystyti bendrą infrastruktūrą.

²⁷ 2019-06-13 BEREC bendroji pozicija dėl mobilios infrastruktūros dalijimosi. Žr.

https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/regulatory_best_practices/common_approaches_positions/8605-berec-common-position-on-infrastructure-sharing.

²⁸ 2018-06-14 BEREC ataskaita dėl infrastruktūros dalijimosi, 16 psl. Žr.

https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/8164-berec-report-on-infrastructure-sharing

²⁹ 2018-06-14 BEREC ataskaita dėl infrastruktūros dalijimosi, 12 psl.

³⁰ 2018-06-14 BEREC ataskaita dėl infrastruktūros dalijimosi, 26 psl.

Kadangi dažnių sutelkimas būtent ir turėtų apimti tik tokias vietas, neidentifikavus konkrečių vietų kur konkurencija vis dėlto nėra veiksminga, dažnių sutelkimas turėtų būti neleidžiamas visoje Lietuvos teritorijoje.

Atsižvelgiant į tai, pagrįsta teigti, kad RRT siūlomi įpareigojimai (perleidimo sąlygos) nėra tinkamai pagrįsti ir bet kuriuo atveju iš esmės nesprendžia pačios RRT identifikuotų problemų.

IV.2. Galima alternatyva RRT siūlomiems įpareigojimams (perleidimo sąlygoms)

Kaip jau buvo nurodyta aukščiau, Telia vertinimu, Radijo dažnių nuoma iš esmės sąlygos neigiamus padarinius visoje rinkoje bei sukels reikšmingą žalą vartotojams. Kita vertus, Telia negali neatkreipti dėmesio į tai, kad pačios RRT daromos išvados suponuoja, jog norėdama leisti dažnių nuomą RRT privalėjo svarstyti/vertinti proporcingesnius, t. y. labiau identifikuotas konkurencijos problemas atitinkančias įpareigojimų (perleidimo sąlygų) alternatyvas: (i) leisti dažnių nuomą tik tose teritorijose, kuriose iš viso nevyksta konkurencija bei plėtra yra nepelninga; (ii) leisti sutelkti dažnius tik aktualiuose radijo dažnių kanaluose; (iii) uždrausti Tele2, Bitei ir Centuria atskirai dalyvauti radijo dažnių aukcionuose; (iv) prieiga prie tinklo turėtų būti detalai suformuluota bei suteikta visiems rinkos dalyviams, įskaitant Telia; (v) Centuria turėtų būti nustatytas labai aiškus įpareigojimas vystyti infrastruktūrą visos Lietuvos mastu. Žemiau yra pateikiamas trumpas tokių alternatyvų paaiškinimas, o detalesnis šių įpareigojimų vertinimas yra pateikiamas Ataskaitos 4.2 skyriuje.

Pirma, jeigu RRT analizė patvirtintų, jog iš tiesų egzistuoja „rinkos nepakankamumo“ situacija ir dažnių sutelkimas yra objektyviai reikalingas šiai problemai spręsti, dažnių nuoma turėtų būti leidžiama tik tose teritorijose, kuriose iš viso nevyksta konkurencija bei plėtra yra nepelninga. Įsakymų projektuose, tuo tarpu, dažnių nuoma yra leidžiama net ir tais atvejais ir tose teritorijose, kur tarp šalių vyksta efektyvi konkurencija, o tinklo padengiamumas bei paslaugų kokybė ir taip yra užtikrinami. Pavyzdžiui, didžiąją dalį duomenų srauto sugeneruoja būtent toliau nuo miesto centro nutolusios teritorijos, tačiau tokiose teritorijose įsakymų projektuose dažnių sutelkimas yra leidžiamas. Leisti tokiose teritorijose sutelkti dažnius tiesiog nebūtų pagrindo, kadangi ūkio subjektai bet kuriuo atveju turėtų komercinį interesą teikti aukštos kokybės paslaugas tokioje teritorijoje, todėl kiekviename mieste teritorija, kurioje dažnių sutelkimas neturėtų būti leidžiamas turėtų būti padidinta bent keturis-penkis kartus.

Šiame kontekste atkreiptinas dėmesys į Suomijos pavyzdį, kur dažnių sutelkimas būtent ir buvo leistas tų teritorijų atžvilgiu, kuriose tikrai nėra jokių paskatų plėtoti infrastruktūros (šioje valstybėje dažnių sutelkimas buvo leistas tik 15 % populiacijos apimančiose mažesniu tankiu apgyvendintose teritorijose).

Antra, dažnių sutelkimas turėtų būti apribotas tik tam tikromis radijo dažnių juostomis, kurios yra reikalingos teikti paslaugas mažiau apgyvendintose teritorijose. Pavyzdžiui, gali pakakti leisti naudotis tik viena dažnių juosta iš 1 GHz dažnių juostos (pavyzdžiui, 800 MHz, kuri yra naudingiausia bei efektyviausia rečiau apgyvendintose vietovėse dėl sklidimo savybių). Toks dažnių sutelkimas buvo leistas Vengrijoje, kur spektro telkimas buvo leidžiamas tik 800 MHz juostoje (ir tik mažesniuose miestuose).

Trečia, RRT turėtų įpareigoti Tele2, Bitei ir Centuria bei su jomis susijusius asmenis atskirai nedalyvauti būsimuose spektro aukcionuose. Ši priemonė leistų išvengti dar didesnės spektro koncentracijos, kuri pakenktų infrastruktūros (ir mažmeninių paslaugų) konkurencijai ateityje. Tiksliau, nepritaikius šio įpareigojimo bet kokie aukcionuose nustatomi dažnių įgijimo apribojimai taptų neveiksmingi, kadangi, labai tikėtina, kad be šio įpareigojimo Bitei su Tele2 ir Centuria įgytų infrastruktūros monopoliją vystant 5G ryšio technologiją, ateityje įgyjant visus (arba beveik visus) radijo dažnius 700 MHz, 3,6 GHz ir 26 GHz aukcionuose (trijose pagrindinėse „5G“ juostose).

Ketvirta, šiuo metu nustatytas prieigos įpareigojimas yra labai nekonkretus bei nėra aišku kokiomis infrastruktūros dalimis (pasyviosiomis ar aktyviosiomis) galės naudotis kiti ūkio subjektai, kokios bus tokio naudojimosi sąlygos (pavyzdžiui, kaip bus apskaičiuojama sąnaudomis pagrįsta prieiga), taip pat, ar Telia galėtų naudotis šia prieiga.

Todėl šis įpareigojimas turėtų būti patikslintas nurodant, kad: (i) sąnaudos apskaičiuojamos pagal ilgalaikes išlaidas (angl. *long-run incremental costs*) bei nustatant pagrįstą maržos dydį; (ii) prieiga suteikiama ne tik MVNO, bet ir MNO (siekiant sumažinti kokybinį tinklų skirtumą dalį duomenų srauto perkeliant į bendrą Bitei ir

Tele2 tinklą); (iii) Centuria yra įpareigojama suteikti prieigą prie pasyvios infrastruktūros (bent jau šiuo metu įpareigojimas nėra pakankamai aiškus bei galima teigti, kad RRT įpareigojimas apima prieigą tik prie aktyvios infrastruktūros).

Penkta, jeigu leidimas sutelkti dažnius yra grindžiamas poreikiu išvystyti infrastruktūrą tam tikrose vietovėse, RRT turėtų Tele2, Bitei, Centuria nustatyti konkrečius reikalavimus užtikrinti pakankamos kokybės (pvz., nurodytą greičiu Mb/s) tinklo aprėptį mažesniu tankiu apgyvendintose vietovėse per tam tikrą laikotarpį. Nors ši priemonė iš esmės neišspręstų neigiamų padarinių vartotojų atžvilgiu, ji leistų užtikrinti, jog bent dalis vartotojų patirtų tokio susitarimo naudą.

Prašome laikyti prieduose pateiktą informaciją konfidencialia, kadangi ji sudaro komercinę paslaptį bei jos atskleidimas galėtų pakenkti Telia konkurenciniai padėčiai. Siekiant išvengti abejonių, Priedą Nr. 1 prašome laikyti konfidencialiu, t. y. skirtu tik RRT pilna apimtimi. Atskira nekonfidenciali rašto versija yra pateikiama kartu su šiuo raštu kaip Priedas Nr. 2.

PRIDEDAMA:

1. [KONFIDENCIALU];
2. 2021-04-09 rašto „Dėl konsultacijos dėl Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnybos direktoriaus įsakymų dėl UAB „Tele2“ ir UAB „Bitė Lietuva“ prašymų nuomoti radijo dažnius (kanalus)“ nekonfidenciali versija.

Pagarbiai

Telia Lietuva, AB vardu

Daiva Kasperavičienė

Teisės ir korporatyvinių reikalų padalinio vadovė