



AKOS

AGENCIJA ZA KOMUNIKACIJSKA
OMREŽJA IN STORITVE
REPUBLIKE SLOVENIJE

38241-5/2018/7

ANALIZA UPOŠTEVNEGA TRGA 1

**»Dostop do javnega telefonskega omrežja na
fiksni lokaciji
za rezidenčne in poslovne uporabnike
(maloprodajni trg)«**

PREIZKUS TREH MERIL

Ljubljana, maj 2018

Kazalo vsebine

1	Uporabljeni izrazi	4
2	Uvod	6
3	Pravna podlaga za analizo upoštevnega trga	7
4	Kronološki pregled regulacije predmetnega upoštevnega trga	10
5	Postopek analize upoštevnega trga	12
5.1	Potek zbiranja podatkov	12
5.2	Pregled ponudnikov dostopa do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne in poslovne uporabnike.....	12
5.3	Sodelovanje agencije z organom, pristojnim za varstvo konkurence	13
6	Opredelitev upoštevnega trga	15
6.1	Opredelitev trga proizvodov in storitev na podlagi zamenljivosti ponudbe in povpraševanja	15
6.1.1	Zamenljivost na maloprodajnem trgu	16
6.1.1.1	Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji	17
6.1.1.2	Zamenljivost med različnimi oblikami dostopa do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji prek PSTN, ISDN in IP telefonskih priključkov	21
6.1.1.3	Zamenljivost glede na vrsto priključkov za dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne in poslovne uporabnike	25
6.1.1.4	Zamenljivost dostopa do omrežja na fiksni lokaciji z dostopom do mobilnega omrežja	26
6.2	Opredelitev geografskega trga	33
6.3	Sklep o opredelitvi upoštevnega trga »Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne in poslovne uporabnike (maloprodajni trg)«	37
7	Preizkus treh meril	39
7.1	Prvo merilo: prisotnost visokih in stalnih ovir za vstop na trg	39
7.1.1	Strukturne ovire	40
7.1.1.1	Nadzor nad infrastrukturo, ki se je ne da zlahka podvojiti.....	40
7.1.1.2	Potopljeni stroški	45
7.1.1.3	Ekonomije obsega in ekonomije povezanosti.....	46
7.1.1.4	Tehnološke prednosti ali superiornost	48
7.1.1.5	Stopnja vertikalne integracije	49
7.1.1.6	Ovire za širitev	49
7.1.1.7	Raznolikost storitev in produktov	50
7.1.2	Pravne oziroma regulatorne ovire	51
7.1.3	Zaključek glede prvega merila – tj. prisotnosti visokih in stalnih ovir za vstop na trg	53
7.2	Drugo merilo: struktura trga, ki se ne nagiba k učinkoviti konkurenci v ustreznem časovnem okviru.....	53

7.2.1	Tržni deleži	54
7.2.2	Cenovni trendi in cenovna politika	57
7.2.3	Potencialna konkurenca	59
7.2.4	Nadzor nad infrastrukturo, ki se je ne da zlahka podvojiti	61
7.2.5	Raznolikost storitev in produktov	61
7.2.6	Ovire za širitev	61
7.2.7	Zaključek glede drugega merila – tj. strukture trga, ki se ne nagiba k učinkoviti konkurenci v ustreznem časovnem okviru	61
7.3	Sklep o preizkusu treh meril	62
Kazalo slik		63
Kazalo tabel		64
Uporabljene kratice		65

1 Uporabljeni izrazi

CS/CPS ali „izbira oz. predizbira operaterja“ je storitev, preko katere lahko naročniki dostopajo do storitev vseh medomrežno povezanih izvajalcev javno dostopnih telefonskih storitev, tako da pri vsakem klicu z uporabo posebne številke izberejo drugega izvajalca storitve (izbira) ali da vnaprej izberejo izvajalca storitve, pri čemer lahko to izbiro ob vsakem klicu prekličejo z uporabo številke drugega izvajalca storitve (predizbira).

Dostopovna omrežja naslednje generacije (omrežja NGA) so fiksna dostopovna omrežja, ki so v celoti ali delno sestavljena iz optičnih elementov in ki v primerjavi s storitvami prek obstoječih bakrenih omrežij zagotavljajo storitve širokopasovnega dostopa z izboljšanimi lastnostmi (npr. večja pasovna širina). V večini primerov so omrežja NGA rezultat nadgradnje že obstoječega bakrenega ali koaksialnega dostopovnega omrežja.

Dostopovno omrežje je del elektronskega komunikacijskega omrežja, ki neposredno ali preko razdelilne točke povezuje končne uporabnike z najbližjo dostopovno točko.

FTTH (Fiber to the Home) ali „optika do doma“ je dostopovno omrežje iz optičnih vodov v zaključnem segmentu, t.j. da je poslopje stranke (hiša ali v večstanovanjskih enotah stanovanje) prek optičnih vlaken povezano z dostopovnim vozliščem.

IP telefonija kot upravljana govorna storitev je javno dostopna telefonska storitev preko širokopasovnega dostopa, ki temelji na paketnem prenosu na osnovi IP protokola. Omogoča oddajanje in sprejemanje notranjih in mednarodnih klicev prek števil iz nacionalnega načrta oštevilčenja, prenosljivost števil ter dostop do storitev klica v sili.

Iskalec dostopa je na danem upoštevnom trgu neregulirani operater (ponudnik storitev), ki išče dostop do potencialnega končnega uporabnika preko omrežne infrastrukture na upoštevnom trgu reguliranega operaterja oziroma ponudnika omrežja.

Javno dostopna telefonska storitev je storitev, ki je na voljo javnosti za neposredno ali posredno oddajanje in sprejemanje nacionalnih in mednarodnih klicev z uporabo števil iz nacionalnega načrta oštevilčenja, prenosljivost števil ter dostop do storitev klica v sili.

Končni uporabnik je uporabnik, ki ne zagotavlja javnih komunikacijskih omrežij ali javno dostopnih elektronskih komunikacijskih storitev.

Konvergenca omrežij v splošnem označuje združevanje obstoječih omrežij za prenos govora, omrežij za prenos podatkov in radiodifuznega omrežja; gre torej za združevanje telefonskega, radio-televizijskega in različnih vrst podatkovnih omrežij. Konvergenca omrežij spremlja tudi integracija ali zlivanje storitev, oboje pa predstavlja eno od najpomembnejših tendenc globalnega razvoja telekomunikacij.

Naročnik je vsaka fizična ali pravna oseba, ki z izvajalcem javno dostopnih elektronskih komunikacijskih storitev sklene pogodbo o zagotavljanju takih storitev.

Odprto širokopasovno omrežje (OŠO) je širokopasovno omrežje, ki je izgrajeno na podlagi javno-zasebnega partnerstva in je kot tako dostopno vsem operaterjem pod enakimi pogoji.

Omrežna priključna točka (OPT) je fizična točka, na kateri ima naročnik dostop do javnega komunikacijskega omrežja; kadar omrežja vključujejo komutacijo ali usmerjanje, se omrežna priključna točka določi s posebnim omrežnim naslovom, ki je lahko povezan s številko ali imenom naročnika.

Operater je operater omrežja oziroma izvajalec storitve. Fizična ali pravna oseba, ki omogoča brezplačen dostop do interneta in pri tem nima pridobitnega namena ter zagotavljanje dostopa do interneta ni del njene pridobitne dejavnosti, ni operater.

Operater omrežja je fizična ali pravna oseba, ki zagotavlja javno komunikacijsko omrežje ali pripadajoče zmogljivosti ali je obvestil pristojni regulativni organ o nameravanem zagotavljanju javnega komunikacijskega omrežja ali pripadajočih zmogljivosti.

Operaterski dostop pomeni zagotovitev razpoložljivosti naprav oziroma storitev drugemu operaterju pod določenimi pogoji, bodisi na izključni ali ne izključni podlagi, za zagotavljanje elektronskih komunikacijskih storitev, tudi kadar se uporabljajo za zagotavljanje storitev informacijske družbe ali storitev radiodifuzijskih vsebin. Med drugim zajema: dostop do omrežnih elementov in pripadajočih naprav, ki lahko vključuje tudi priključitev opreme s fiksnimi ali nefiksnimi sredstvi (zlasti dostop do krajevne zanke ter naprav in storitev, ki so potrebne za zagotavljanje storitev prek krajevne zanke), dostop do fizične infrastrukture, vključno z stavbami, kanali in drogovi, dostop do ustreznih zalednih sistemov, vključno s sistemi za obratovalno podporo, dostop do informacijskih sistemov ali podatkovnih zbirk za prednaročanje, zagotavljanje, naročanje, zahteve za vzdrževanje in popravilo ter zaračunavanje, dostop do pretvorbe številke ali do sistemov, ki zagotavljajo enakovredno delovanje, dostop do fiksnih in mobilnih omrežij, zlasti za gostovanje, dostop do sistemov s pogojnim dostopom za digitalne televizijske storitve in dostop do virtualiziranih omrežnih storitev in funkcij.

Paketi storitev vključujejo dve ali več konvergenčni storitvi (širokopolasni dostop do interneta, IP telefonija, kabelska oz. IP televizija ali mobilna telefonija), ki jih operaterji končnim uporabnikom ponujajo skupaj za eno ceno.

Posredovanje klica obsega del klica od kličočega uporabnika do komutacijskega centra istega operaterja oziroma do točke medomrežne povezave z drugim operaterjem.

Širokopolasno omrežje je javno komunikacijsko omrežje, ki omogoča prenos podatkov z visoko hitrostjo.

Vertikalno integrirani operater je operater, ki deluje na različnih nivojih maloprodajnega in veleprodajnega zagotavljanja omrežij in opravljanja storitev.

WLR ali »medoperaterski zakup naročniških priključkov« je veleprodajna storitev preko katere lahko operaterji, ki niso lastniki omrežja, končnim uporabnikom ponudijo direktni dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji na omrežju drugega operaterja.

Zaključevanje klica obsega del klica od komutacijskega centra istega operaterja oziroma od točke medomrežne povezave z drugim operaterjem do klicanega uporabnika.

Ostali termini imajo enak pomen kot v ZEKom-1, če iz besedila analize ne izhaja drugače.

2 Uvod

Agencija mora skladno s 100. členom Zakona o elektronskih komunikacijah (Uradni list RS, št. 109/12, 110/13, 40/14-ZIN-B, 54/14 – Odl. US in 81/15; v nadaljnjem besedilu: ZEKom-1) v rednih časovnih intervalih – tj. v treh letih od sprejetja prejšnjega ukrepa – analizirati upoštevne trge. Agencija je zato skladno s terminskim načrtom izvedla ponovno analizo upoštevne trga 1 »Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne in poslovne uporabnike (maloprodajni trg)« z namenom, da ugotovi ali je predmetni upoštevni trg glede na razmere lahko še naprej premet predhodnega urejanja. Dostop pri tem predstavlja priključitev na javno telefonsko omrežje na fiksni lokaciji, ki na isti lokaciji omogoča dostop do javnih telefonskih storitev ter s tem omogočanje govornih in drugih komunikacij, kot so faksimilne in podatkovne komunikacije.

Predmetni upoštevni trg je bil z zadnjim Priporočilom Komisije z dne 9. oktobra 2014 o upoštevni trgih proizvodov in storitev v sektorju elektronskih komunikacij, ki so lahko predmet predhodnega urejanja v skladu z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2002/21/ES o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (2014/710/EU)¹ (v nadaljnjem besedilu: Priporočilo o upoštevni trgih) umaknjen s seznama upoštevni trgov, ki so lahko predmet predhodne (ex-ante) regulacije, zato je agencija opravila test treh kriterijev, da ugotovi ali je potrebno upoštevni trg glede na razmere na Slovenskem trgu še naprej predhodno regulirati.

Predmetni upoštevni trg je še edini maloprodajni trg, ki ga agencija predhodno regulira. Na trgu fiksne telefonije se povečuje število ponudnikov storitev in njihova konkurenčnost, slednje pa družbi Telekom Slovenije d.d., kot bivšemu monopolistu onemogoča, da bi se obnašal neodvisno od svojih konkurentov in uporabnikov. Pri tem ima ključno vlogo prehod storitev telefonije na IP, ki je v zaključni fazi in ki skupaj z regulacijo vertikalnih veleprodajni trgov ter možnostjo souporabe in skupne gradnje infrastrukture, ki jo omogoča veljavna zakonodaja, močno znižuje ovire za vstop na predmetni trg.

Agencija je tako v analizi ugotavljala predvsem ali je glede na ugotovljene vstopne ovire in strukturo trga potrebno predmetni upoštevni trg še naprej predhodno regulirati ali pa za to več ni razlogov, saj družba Telekom Slovenije d.d. na predmetnem maloprodajnem trgu ne more več delovati neodvisno od svojih konkurentov in končnih uporabnikov.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014H0710&from=SL>

3 Pravna podlaga za analizo upoštevne trga

Agencija opravlja analize upoštevne trgov skladno z ZEKom-1, ki v slovenski pravni red prenaša evropski regulativni okvir s področja elektronskih komunikacij, in sicer:

- Direktivo 2002/19/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o dostopu do elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajočih zmogljivosti ter njihovem medsebojnem povezovanju, nazadnje spremenjeno z Direktivo 2009/140/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009, (v nadaljnjem besedilu: Direktiva o dostopu);
- Direktivo 2002/20/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o odobritvi elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev, nazadnje spremenjeno z Direktivo 2009/140/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009, (v nadaljnjem besedilu: Direktiva o odobritvi);
- Direktivo 2002/21/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o skupnem ureditvenem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve, nazadnje spremenjeno z Direktivo 2009/140/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009, (v nadaljnjem besedilu: Okvirna direktiva);
- Direktivo 2002/22/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o univerzalnih storitvah in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami, nazadnje spremenjeno z Direktivo 2009/136/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009, (v nadaljnjem besedilu: Direktiva o univerzalnih storitvah);
- Direktivo 2002/58/ES Evropskega parlamenta in Sveta o obdelavi osebnih podatkov in varstvu zasebnosti na področju elektronskih komunikacij, nazadnje spremenjeno z Direktivo 2009/136/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009, (v nadaljnjem besedilu: Direktiva o zasebnosti in elektronskih komunikacijah).

Leta 2009 je bila na ravni EU sprejeta tudi Uredba 1211/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 o ustanovitvi Organa evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (v nadaljnjem besedilu: BEREC) in Urada. BEREC kot telo evropskih regulatorjev elektronskih komunikacij zagotavlja primeren mehanizem za spodbujanje sodelovanja in usklajevanja med nacionalnimi regulativnimi organi in Evropsko komisijo. Njegov ključen namen pa je spodbujanje razvoja in delovanja notranjega trga za elektronska komunikacijska omrežja in storitve.

Osnovni cilj analize upoštevne trga je ugotovitev, ali na posameznem upoštevne trgu obstaja konkurenca in ali ima operater (lahko tudi dva ali več operaterjev skupaj) na posameznem upoštevne trgu pomembno tržno moč. Glede na izsledke analize se operaterju s pomembno tržno močjo naložijo, spremenijo, ohranijo ali razveljavijo obveznosti iz 102. do 107. člena ZEKom-1.

Regulatorni okvir in ZEKom-1 predvidevata tristopenjski proces v postopku določitve operaterja ali operaterjev s pomembno tržno močjo (v nadaljnjem besedilu: OPTM) in naložitve obveznosti z namenom zagotovitve učinkovite konkurence na trgu:

1. določitev upoštevne trgov na področju elektronskih komunikacij skladno z določbami 99. člena ZEKom-1;
2. analiza upoštevne trga, v okviru katere agencija v sodelovanju z Javno agencijo RS za varstvo konkurence ugotavlja ali na upoštevne trgu obstaja konkurenca;
3. v primeru ugotovitve, da ni učinkovite konkurence na trgu, agencija v upravnem postopku z odločbo določi OPTM in mu oziroma jim naloži vsaj eno izmed možnih obveznosti, ki jih predvideva ZEKom-1, z namenom reševanja dejanskih ali potencialnih težav na področju konkurence.

ZEKom-1 v prvem odstavku 99. člena nalaga agenciji, da mora na področju elektronskih komunikacij v skladu z načeli konkurenčnega prava in ob doslednem upoštevanju vsakokratnega priporočila Evropske komisije o upoštevni trgih produktov in smernic Evropske komisije, ki urejajo tržno analizo in določitev pomembne tržne moči na področju elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev določiti produktne, storitvene in geografske trge, ki ustrezajo razmeram v državi, v analizi posamičnega upoštevnega trga.

Na podlagi zadnjega Priporočila Komisije z dne 9. oktobra 2014 o upoštevni trgih proizvodov in storitev v sektorju elektronskih komunikacij, ki so lahko predmet predhodnega urejanja v skladu z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2002/21/ES o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (2014/710/EU)² (v nadaljnjem besedilu: Priporočilo o upoštevni trgih) med upoštevne trge, ki so lahko podvrženi predhodnemu urejanju, ni več uvrščen upoštevni trg 1 »Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne in poslovne uporabnike (maloprodajni trg)«. Istočasno s sprejemom novega Priporočila o upoštevni trgih, je Evropska komisija pripravila tudi pripadajoče Pojasnilo³, t. i. delovni dokument Komisije, ki podrobneje definira vsebino izvajanja omenjenega Priporočila.

Agencija je v nadaljevanju ob upoštevanju recitala 11 in 22 Priporočila o upoštevni trgih in drugega odstavka 99. člena ZEKom-1 izvedla preizkus treh meril, ki ga podrobneje opredeljuje že omenjeno Pojasnilo k priporočilu o upoštevni trgih. Navedeni preizkus je namreč treba izvesti vedno, ko upoštevni trg ni več uvrščen med upoštevne trge, ki so lahko predmet predhodnega urejanja, z namenom, da se glede na razmere v državi ugotovi primernost njegovega nadaljnjega predhodnega urejanja. Preizkus treh meril sestavljajo naslednja merila oz. kriteriji:

1. prisotnost visokih in stalnih vstopnih ovir strukturne, pravne ali regulatorne narave,
2. struktura trga, ki se ne nagiba k učinkoviti konkurenci v ustreznem časovnem okviru ter
3. dejstvo, da konkurenčna zakonodaja ne zadostuje za ustrezen odziv trga.

Pri ugotavljanju ali je lahko upoštevni trg še naprej predmet predhodnega urejanja je treba zgornja merila uporabljati kumulativno, tako da ugotovitev, da ni izpolnjeno že najmanj eno od navedenih meril pomeni, da trg ne more biti več predmet predhodnega urejanja. Če torej preizkus treh meril pokaže, da navedena tri merila niso kumulativno izpolnjena, agencija nima podlage za predhodno urejanje (*ex-ante regulacijo*) predmetnega trga. Na drugi strani pa potrditev, da so izpolnjena vsa tri navedena merila pomeni, da je zadevni trg lahko še naprej predmet predhodnega urejanja in se zanj v nadaljevanju opravi tudi ocena pomembne tržne moči (samostojne ali skupne) operaterja oz. več operaterjev, ki na predmetnem trgu delujejo. Skladno z navedenim mora agencija, v kolikor s preizkusom treh meril ugotovi, da vsaj eno izmed meril ni izpolnjeno, zaključiti, da predmetni upoštevni trg ni več primeren za predhodno urejanje, kar posledično pomeni, da za tak trg v nadaljevanju ne opravlja ocene pomembne tržne moči, saj zanj nima podlage.

Agencija je tako v nadaljevanju ob upoštevanju drugega odstavka 99. člena ZEKom-1 izvedla preizkus treh meril, pri tem pa je upoštevala Smernice Komisije o analizi trga in oceni pomembne tržne moči v

² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014H0710&from=SL>

³ Angl. 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 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, dostop na povezavi: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/explanatory-note-accompanying-commission-recommendation-relevant-product-and-service-markets>, dostop dne 4. 4. 2017



skladu z ureditvenim okvirom Skupnosti za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (2002/C 165/03)⁴ (v nadaljnjem besedilu: Smernice).

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/ALL/?uri=CELEX%3A32010H0572>

4 Kronološki pregled regulacije predmetnega upoštevnega trga

Upoštevni trg 1 »Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne in poslovne uporabnike (maloprodajni trg)« je bil s strani Evropske komisije izločen iz Priporočila Komisije o upoštevni trgih z dne 9. oktobra 2014⁵. Pred tem datumom je ta trg ustrezal definiciji iz Priporočila Komisije o upoštevni trgih z dne 17. decembra 2007⁶ in je bil s Splošnim aktom o upoštevni trgih⁷ poimenovan »Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne in poslovne uporabnike (maloprodajni trg)«. Še pred tem je predmetni upoštevni trg (na podlagi Priporočila Evropske komisije o upoštevni trgih z dne 11. februarja 2003⁸, na podlagi katerega je bil sprejet Splošni akt o upoštevni trgih iz leta 2004) vključeval dva trga, in sicer pod zaporedno številko 1 »Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne uporabnike (maloprodajni trg)« in 2 »Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za poslovne uporabnike (maloprodajni trg)«.

Agencija je v postopku preteklih analiz na upoštevni trgu 1 »Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne uporabnike (maloprodajni trg)« in 2 »Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za poslovne uporabnike (maloprodajni trg)« dne 12. 9. 2005 izdala odločbo št. 300-121/2005/20 za rezidenčne uporabnike in odločbo št. 300-121/2005/21 za poslovne uporabnike, na podlagi katerih je družbo Telekom Slovenije d.d. določila kot operaterja s pomembno tržno močjo. V odločbi je agencija družbi Telekom Slovenije d.d. naložila naslednje obveznosti: obveznost prepovedi zaračunavanja prekomernih cen in obveznost prepovedi dajanja neupravičene prednosti določenim končnim uporabnikom. Agencija je zaradi razmer na trgu kasneje izdala dopolnilni odločbi št. 300-121/2005-29 in 300-121/2005-30 z dne 5. 7. 2006 s katerima je družbi Telekom Slovenije d.d. naložila, da omogoči svojim naročnikom dostop do storitev vseh medomrežno povezanih operaterjev javnosti dostopnih telefonskih storitev tako, da pri vsakem klicu omogoči uporabo številke izbranega operaterja (izbira operaterja) in s predizbiro operaterja, ki jo je mogoče preklicati ob vsakem klicu z uporabo številke drugega operaterja.

V letu 2007 je agencija ponovno opravila analizo prej navedenih upoštevni trgov in z odločbama št. 3824-27/2007-3 in 3824-28/2007-3 z dne 8. 6. 2007 ponovno določila družbo Telekom Slovenije d.d. za operaterja s pomembno tržno močjo na upoštevni trgu 1 »Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne uporabnike (maloprodajni trg)« in na upoštevni trgu 2

⁵ PRIPOROČILO KOMISIJE z dne 9. oktobra 2014 o upoštevni trgih proizvodov in storitev v sektorju elektronskih komunikacij, ki so lahko predmet predhodnega urejanja v skladu z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2002/21/ES o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (2014/710/EU), dostopno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014H0710&from=EN>, dostop na dan 21. 11. 2017.

⁶ PRIPOROČILO KOMISIJE z dne 17. decembra 2007 o upoštevni trgih proizvodov in storitev v sektorju elektronskih komunikacij, ki so lahko predmet predhodnega urejanja v skladu z Direktivo 2002/21/ES Evropskega parlamenta in Sveta o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (notificirano pod dokumentarno številko C(2007) 5406) (2007/879/ES), dostopno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007H0879&from=SL>, dostop na dan 21. 11. 2017.

⁷ Splošni akt o določitvi upoštevni trgov (Uradni list RS št. 18/08 in 112/08). Z uveljavitvijo ZEKom-1 je bil predmetni Splošni akt razveljavljen, skladno s prvim odstavkom 99. člena ZEKom-1 pa agencija ne sprejema več splošni aktov o upoštevni trgih, temveč ob doslednem upoštevanju vsakokratnega priporočila Evropske komisije o upoštevni trgih produktov in storitev na področju elektronskih komunikacij določi produktne, storitvene in geografske trge v analizi posamičnega upoštevnega trga.

⁸ Commission Recommendation of 11 February 2003 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex-ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services (notified under document number C(2003) 497), dostopno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003H0311&from=EN>, dostop na dan 21. 11. 2017.

»Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za poslovne uporabnike (maloprodajni trg)« ter družbi ponovno naložila obstoječe obveznosti in jih v nekaterih točkah dopolnila.

Agencija je predhodno analizo upoštevne trga 1 »Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne in poslovne uporabnike (maloprodajni trg)« opravila v letu 2013. Veljavna regulatorna odločba 38244-1/2013/3 z dne 17. 4. 2013 nalaga družbi Telekom Slovenije d.d., kot operaterju s pomembno tržno močjo, naslednje obveznosti:

- obveznost dopustitve operaterskega dostopa do določenih omrežnih zmogljivosti in njihove uporabe,
- obveznost cenovnega nadzora in stroškovnega računovodstva, v okviru katere mora cene za vse storitve v povezavi z zagotavljanjem medoperaterskega zakupa naročniških priključkov oblikovati po metodi »maloprodajna cena minus«,
- obveznost zagotavljanja enakega obravnavanja,
- obveznost zagotavljanja preglednosti, vključujoč objavo vzorčne ponudbe za operaterski dostop,
- obveznost regulacije maloprodajnih storitev, v okviru so ji naložene:
 - o prepoved zaračunavanja prekomernih cen na način, da se cene mesečnih naročnin fiksni telefonskih priključkov (PSTN, ISDN BA, ISDN PA in IP telefonski priključek) oblikujejo po metodi cenovne kapice,
 - o metoda stroškovne usmeritve cen, v okviru katere mora za cene priključnin in cene dopolnilnih storitev oblikovati po metodi popolne alokacije stroškov in tekočih stroškov (FAC CCA),
 - o prepoved dajanja neupravičene prednosti določenim končnim uporabnikom,
 - o prepoved neutemeljenega združevanja določenih storitev.
- obveznost ločitve računovodskih evidenc, v okviru katere mora ločiti računovodske evidence za dejavnost zagotavljanja dostopa do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne in poslovne uporabnike od računovodskih evidenc za ostale dejavnosti, znotraj tako ločenih računovodskih evidenc pa mora ločiti računovodske evidence za maloprodajo dostopa do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji od računovodskih evidenc za medoperatersko prodajo dostopa do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji ter jih oblikovati posebej za različne vrste dostopa glede na uporabljeno tehnologijo.

5 Postopek analize upoštevnega trga

5.1 Potek zbiranja podatkov

Agencija je na podlagi svojih evidenc in rednega četrtnega zbiranja podatkov o razvoju trga elektronskih komunikacij in skladno s Splošnim aktom o zbiranju, uporabi in dajanju podatkov o razvoju trga elektronskih komunikacij (Uradni list RS, št. 62/13 in 107/13) od fizičnih in pravnih oseb, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja oziroma izvajajo elektronske komunikacijske storitve ter so vpisane v uradno evidenco agencije, pridobila podatke, na podlagi katerih je izvedla preizkus treh meril za predmetni upoštevni trg. Agencija redno, zbira podatke od operaterjev elektronskih komunikacij, ki vključujejo podatke, relevantne za predmetni upoštevni trg. Na podlagi zbranih podatkov agencija ugotavlja stanje na upoštevem trgu in po potrebi sprejme ustrezne obveznosti z namenom vzpostavitve učinkovite konkurence.

Agencija je uporabila zadnje razpoložljive in preverjene podatke na podlagi izpolnjenih vprašalnikov operaterjev, ki so se nanašali na obdobje od zadnjih podatkov zajetih v predhodni analizi predmetnega upoštevnega trga na podlagi katerih je bila izdana trenutno veljavna regulatorna odločb, torej od začetka tretjega kvartala 2012 do konca tretjega kvartala 2017 (v nadaljevanju: obravnavano obdobje), in na podlagi katerih je v trimesečnih časovnih serijah posredovanja podatkov na tem trgu ugotavljala potrebo po nadaljnjem predhodnem urejanju. Vsled dejstva, da izsledki preizkusa treh meril predstavljajo osnovo za morebitno odpravo regulatornih obveznosti operaterju s pomembno močjo, ki ima takojšen vpliv na trg, je agencija želela v analizi upoštevati stanje na trgu, ki je časovno čim bližje zaključku analize, hkrati pa zaobjeti dovolj dolgo obdobje tudi za nazaj, saj je le tako mogoče dovolj gotovo ugotavljati in potrditi trende razvoja trga tudi za prihodnje obdobje in posledično oblikovati zaključke glede ustreznosti nadaljnje predhodne regulacije. Preizkus treh meril se je tako osredotočil na obdobje od zadnje analize predmetnega upoštevnega trga, na podlagi katere so bili izvedeni regulatorni ukrepi, kar omogoča obenem tudi ustrezen pogled na učinke dosedanje regulacije predmetnega upoštevnega trga in bolj celostno pokaže trende na tem upoštevem trgu.

5.2 Pregled ponudnikov dostopa do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne in poslovne uporabnike

V uradni evidenci operaterjev javnih komunikacijskih omrežij oziroma javnih komunikacijskih storitev agencije je bilo ob koncu obravnavanega obdobja vpisanih 27 operaterjev mednarodnih in nacionalnih javno dostopnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji.

Tabela 1: Seznam operaterjev mednarodnih in nacionalnih javno dostopnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji

Imetnik naziv ali ime	Naslov	Pošta	Kraj	Država
A1 Slovenija, d.d.	Šmartinska cesta 134 B	1000	Ljubljana	Slovenija
AKCENTIS d.o.o.	GRADIŠČE V 009	1291	ŠKOFLIČICA	Slovenija
AKTON d.o.o.	Dunajska cesta 009	1000	Ljubljana	Slovenija
ALSTAR d.o.o.	Špruha 019	1236	Trzin	Slovenija
ARIO, d.o.o.	PARTIZANSKA CESTA 037	2000	MARIBOR	Slovenija
AT & T d.o.o.	TRG REPUBLIKE 003	1000	LJUBLJANA	Slovenija
COMPATEL Ltd	26-28 Bedford Row	WC1R 4HE	London	UNITED KINGDOM
BBTEL d.o.o.	Belingerjeva ulica 002	2352	Selnica ob Dravi	Slovenija

Detel Global d.o.o.	Pot za Brdom 104	1000	Ljubljana	Slovenija
E.B. KOMUNIKACIJE d.o.o.	Podmilščakova ulica 028 A	1000	Ljubljana	Slovenija
EUROTEL d.o.o.	Tivolska cesta 050	1000	Ljubljana	Slovenija
KRON TELEKOM, d.o.o.	Koroška cesta 020	4000	Kranj	Slovenija
MEGA M d.o.o.	Šaleška cesta 002 A	3320	Velenje	Slovenija
MK-institut d.o.o.	Jiršovci 072	2253	Destričnik	Slovenija
nfon GmbH	Linzer StraÙe 55	A-3100	ST. PÖLTEN	AUSTRIA
NOVATEL d.o.o.	Bukovžlak 101	3000	Celje	Slovenija
SHCG SK S. R. O.	Štefanovičova 12	811 04	Bratislava	SLOVAKIA
SIA NETBALT	ANTONIJAŠ IELA 8-4	LV-1010	Riga	LATVIA
SOFTNET d.o.o.	Borovec 002	1236	Trzin	Slovenija
Stelkom d.o.o.	Špruha 019	1236	Trzin	Slovenija
T - 2 d.o.o.	Verovškova ulica 064 A	1000	Ljubljana	Slovenija
TELEING d.o.o.	Razkrižje 023	9246	Razkrižje	Slovenija
TELEKOM SLOVENIJE, d.d.	Cigaletova ulica 015	1000	Ljubljana	Slovenija
Telemach d.o.o.	Cesta Ljubljanske brigade 021	1000	Ljubljana	Slovenija
TIWS II, podružnica v Sloveniji	Cesta v Mestni log 088 A	1000	Ljubljana	Slovenija
TRIKSERA d.o.o.	Pot za Brdom 102	1000	Ljubljana	Slovenija
VOXBONE SA	Avenue Louise 489, Claus building	1050	Brussels	BELGIUM

Agencija je na podlagi rednega zbiranja podatkov o razvoju trga elektronskih komunikacij ugotovila, da dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne in poslovne uporabnike ob koncu obravnavanega obdobja dejansko ponuja 14 operaterjev.

Tabela 2: Seznam operaterjev, ki ponujajo dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne in poslovne uporabnike

Imetnik naziv ali ime	Naslov	Pošta	Kraj	Država
A1 Slovenija, d.d.	Šmartinska cesta 134 B	1000	Ljubljana	Slovenija
AKCENTIS d.o.o.	GRADIŠČE V 009	1291	ŠKOFLJICA	Slovenija
ALSTAR d.o.o.	Špruha 019	1236	Trzin	Slovenija
BBTEL d.o.o.	Belingerjeva ulica 002	2352	Selnica ob Dravi	Slovenija
Detel Global d.o.o.	Pot za Brdom 104	1000	Ljubljana	Slovenija
EUROTEL d.o.o.	Tivolska cesta 050	1000	Ljubljana	Slovenija
MEGA M d.o.o.	Šaleška cesta 002 A	3320	Velenje	Slovenija
nfon GmbH	Linzer StraÙe 55	A-3100	ST. PÖLTEN	AUSTRIA
NOVATEL d.o.o.	Bukovžlak 101	3000	Celje	Slovenija
SOFTNET d.o.o.	Borovec 002	1236	Trzin	Slovenija
T - 2 d.o.o.	Verovškova ulica 064 A	1000	Ljubljana	Slovenija
TELEING d.o.o.	Razkrižje 023	9246	Razkrižje	Slovenija
TELEKOM SLOVENIJE, d.d.	Cigaletova ulica 015	1000	Ljubljana	Slovenija
Telemach d.o.o.	Cesta Ljubljanske brigade 021	1000	Ljubljana	Slovenija

5.3 Sodelovanje agencije z organom, pristojnim za varstvo konkurence

Agencija je dolžna skladno s tretjim odstavkom 214. člena ZEKom-1 pri izvajanju analiz upoštevnihi trgov in določanju pomembne tržne moči, sodelovati z organom pristojnim za varstvo konkurence, to je Javno agencijo Republike Slovenije za varstvo konkurence (v nadaljnjem besedilu: AVK), ki na

opravljeno analizo poda svoje mnenje, kar pa ne posega v izključno pristojnost agencije pri sprejemanju odločitev na tem področju.

Skladno s tem je Agencija z dopisom št. 38241-5/2018/5 z dne 17. 5. 2018 posredovala AVK osnutek analize in predloge ukrepov na upoštevni trgu 1 »Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne in poslovne uporabnike (maloprodajni trg)«, ter ga zaprosila za mnenje. AVK je po preučitvi prejete dokumentacije odgovoril z dopisom št. 3060-31/2018-3 z dne 25. 5. 2018, v katerem je k zadevni analizi izrekel pritrdilno mnenje.

AVK je v svojem mnenju poudaril, da se lahko v posameznem konkretnem primeru pred AVK upoštevni trg opredeli drugače, kot v predmetni analizi, po preučitvi dejanskih razmer na trgu.

6 Opredelitev upoštevnega trga

Pri opredelitvi upoštevne trga je potrebno upoštevati določila regulativnega okvira na področju elektronskih komunikacij v EU. Na podlagi prvega odstavka 15. člena Okvirne direktive je Evropska komisija sprejela prenovljeno Priporočilo o upoštevne trgih produktov in storitev. V njem je Evropska komisija opredelila trge produktov in storitev v sektorju elektronskih komunikacij, katerih značilnosti lahko utemeljujejo uvedbo regulativnih obveznosti iz posebnih direktiv in so tako lahko predmet predhodne (*ex-ante*) regulacije. Pri določitvi t. i. upoštevne trga je Evropska komisija ravnala v skladu z načeli konkurenčnega prava. Agencija je skladno z 99. členom ZEKom-1 pri določitvi upoštevne trga dolžna upoštevati vsakokratno Priporočilo o upoštevne trgih, ki upoštevne trge produktov in storitev zgolj navaja, v fazi analize pa jih je treba še dodatno opredeliti, in sicer z namenom določitve produktov in storitev, ki sestavljajo upoštevni trg ter določitve njegovega geografskega območja.

Upoštevni trg se tako določi in podrobno definira na podlagi predhodne:

- opredelitve trga proizvodov in storitev ter
- določitve geografskega trga.

V primeru, da upoštevni trg v Priporočilu o upoštevne trgih ni opredeljen kot trg, ki ga je potrebno predhodno regulirati, je potrebno za potrebe izvedbe preizkusa treh meril najprej natančno definirati in opredeliti trg proizvodov in storitev ter njegov geografski obseg, saj je na podlagi predhodnega definiranja trga mogoče ugotavljati izpolnjevanje meril, ki odločajo, ali je predhodno definiran trg proizvodov in storitev na določenem geografskem območju primeren za predhodno urejanje, ali ne.

V kolikor agencija ugotovi, da je upoštevni trg primeren za predhodno urejanje, pa ima opredelitev storitvene in geografske dimenzije trga za cilj opredeliti dejanske konkurente udeležene podjetij, ki so sposobni omejevati ravnanje drugih udeležene podjetij in preprečevati, da bi ta ravnala neodvisno od pritiska učinkovite konkurence. Tako mora agencija v postopku priprave analize ugotavljati, ali ima kateri operater sam ali skupaj z drugimi operaterji na trgu položaj, enakovreden prevladujočemu, torej tak ekonomski vpliv, ki omogoča znatno mero samostojnosti nasproti ostalim konkurentom, uporabnikom in potrošnikom. Pri ugotovitvi pomembne tržne moči je tako treba opredeliti upoštevni trg in določiti ekonomsko moč operaterja, ki ima sam ali skupaj drugimi operaterji, samostojen ali skupen prevladujoči položaj. V kolikor na trgu obstaja učinkovita konkurenca, takšnega položaja nima noben operater.

6.1 Opredelitev trga proizvodov in storitev na podlagi zamenljivosti ponudbe in povpraševanja

V zvezi s prvim kriterijem (opredelitev trga proizvodov in storitev), je treba v okviru posamezne analize podrobneje opredeliti kateri produkti oziroma storitve, ki jih uporabnik smatra za zamenljive glede na lastnosti proizvodov, se na tem trgu nahajajo, njihove cene in namen uporabe. Opredelitev upoštevne trga produktov in storitev je potrebno definirati s pomočjo dveh kriterijev:

- zamenljivosti povpraševanja (*Demand side substitutability*) in
- zamenljivosti ponudbe (*Supply side substitutability*).

Navedena kriterija omogočata tudi upoštevanje morebitnih specifičnih nacionalnih okoliščin pri definiranju posameznega upoštevne trga produktov in storitev.

Zamenljivost povpraševanja se ugotavlja na podlagi zamenljivosti storitve z vidika uporabnika. Ugotavlja se zlasti s predvidenim prehodom večjega števila uporabnikov na drugo storitev.

Zamenljivost povpraševanja omogoča, da se določi storitve ali nabor storitev, ki so po mnenju uporabnikov medsebojno zamenljivi v primeru relativnega zvišanja cen. Proizvodi ali storitve, za katere se ugotovi, da so medsebojno zamenljive, so del istega upoštevnega trga.

Eden od načinov presoje zamenljivosti povpraševanja je mogoč s testom SSNIP (*small but significant non-transitory increase in price*). Ta test pokaže, ali bi kupci ob majhnem (od 5 do 10 %), vendar kljub temu pomembnem in stalnem povečanju relativne cene proizvoda A, prešli na že razpoložljive substitute (proizvod B). V kolikor se zvišanje cen izkaže za nedobičkonosno, potem proizvod A in B tvorita isti upoštevni trg in obratno. Možnost potrošnikov, da lahko zamenjajo storitev za drugo storitev zaradi majhnega vendar pomembnega dviga cen, je lahko ovirana zaradi znatnih stroškov prehoda. Potrošniki, ki so investirali v tehnologijo z namenom prejemanja storitve morda ne bodo pripravljene prevzeti kakršnihkoli dodatnih stroškov, ki so povezani z zamenjavo obravnavane storitve za substitut. Pogosto pa se tudi zgodi, da so potrošniki vezani na obstoječega ponudnika z dolgoročnimi pogodbami ali z visokimi stroški zamenjave terminalske opreme. V primerih, ko je potrošnik soočen z visokimi stroški zamenjave storitve A za storitev B, ti dve storitvi ne smeta biti vključeni v isti upoštevni trg. Pri ugotavljanju obstoja zamenljivosti povpraševanja se lahko upošteva tudi preteklo obnašanje potrošnikov.

Pri ugotavljanju **zamenljivosti ponudbe** je treba ugotoviti ali podjetja, ki sicer proizvajajo različne proizvode oz. zagotavljajo različne storitve in ne delujejo na istem upoštevnelem trgu, lahko relativno enostavno pričnejo proizvajati proizvode oziroma opravljati storitve konkurentov ter jih tržiti v zelo kratkem času, ne da bi jim to povzročilo kakšne večje dodatne stroške ali tveganje. To pomeni sposobnost proizvajalca, da v primeru povečanja cene obravnavanega proizvoda oz. storitve, lahko v kratkem času vstopi na upoštevni trg in preide na proizvodnjo in distribucijo enakega proizvoda oz. storitve. Ko so ti pogoji izpolnjeni, bo imela dodatna proizvodnja, dana na trg, disciplinski učinek na konkurenčno ravnanje udeležениh podjetij. Tak vpliv je enakovreden učinku zamenljivosti povpraševanja. Dejstvo, da ima konkurenčno podjetje v lasti sredstva za zagotavljanje storitev pa je lahko irelevantno, če so potrebne znatne dodatne investicije za zagotavljanje te storitve. Prav tako pa je potrebno upoštevati dolgoročno vezavo kapacitet pri zagotavljanju storitev. Zgolj slučajna hipotetična zamenljivost ponudbe ni zadosten pogoj za določitev trga. Prav tako je treba upoštevati obstoječe zakonodajne in regulativne zahteve, ki lahko preprečijo pravočasen vstop na upoštevni trg in posledično onemogočijo zamenljivost ponudbe. Zamenljivost ponudbe ne služi samo za definiranje upoštevnega trga, ampak tudi za določanje udeležencev na upoštevnelem trgu.

Komisija v Smernicah opozarja še na tretji vir konkurenčne omejitve – **potencialno konkurenco**. Smernice tako ločijo med zamenljivostjo na strani ponudbe in potencialno konkurenco, razliko pa navajajo v tem, da se zamenljivost na strani ponudbe hitro ali takoj odziva na zvišanje cene, medtem, ko lahko potencialni novi tekmeci potrebujejo več časa, preden so sposobni začeti oskrbovati trg. Zamenljivost na strani ponudbe ne vključuje nobenih pomembnejših dodatnih stroškov, medtem ko potencialna nova konkurenca zahteva visoke fiksne stroške.

Agencija je tako v nadaljevanju z namenom opredelitve upoštevnega trga ugotavljala zamenljivost produktov in storitev na maloprodajnem trgu. Agencija je pri tem skladno s Priporočilom o upoštevnelem trgu izhajala iz načela tehnološko nevtralne regulacije.

6.1.1 Zamenljivost na maloprodajnem trgu

Agencija pri oceni zamenljivosti povpraševanja na maloprodajnem trgu izhaja iz oblik dostopa do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji po katerih povprašujejo kočni uporabniki, pri čemer so

na trgu prisotni različni načini povezave do operaterja. Na maloprodajnem trgu je v dostopnem delu omrežja najbolj razširjena oblika povezave do končnih uporabnikov še vedno sukani bakreni par, ki omogoča končnemu uporabniku dostop do javnega telefonskega omrežja preko klasičnega PSTN/ISDN priključka ali xDSL širokopasovnega dostopa kot storitev IP telefonije. Dostop do javnega telefonskega omrežja s storitvijo IP telefonije je možen tudi preko koaksialnega kablanskega omrežja (DOCSIS), optičnega omrežja (FTTH) in preko fiksnega brezžičnega omrežja. Z vidika končnega uporabnika je dostop do javnega telefonskega omrežja možen tudi preko mobilnega omrežja, zato je agencija v nadaljevanju ugotavljala zamenljivost še s to obliko dostopa.

6.1.1.1 Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji

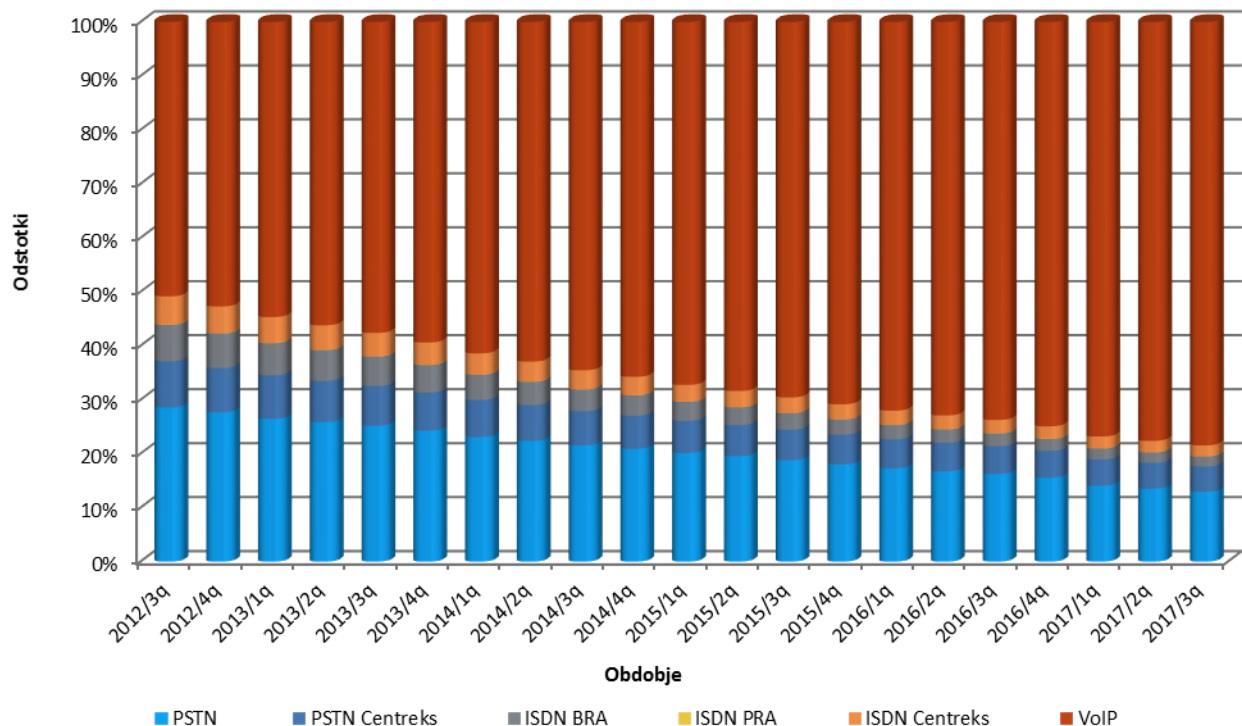
Predmet analize obravnavanega upoštevne trga je dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne in poslovne uporabnike. Dostop predstavlja priključitev na javno telefonsko omrežje na fiksni lokaciji, ki na isti lokaciji omogoča dostop do javnih telefonskih storitev ter s tem omogočanje govornih in drugih komunikacij, kot so faksimilne in podatkovne komunikacije.

Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji se lahko zagotavlja preko različnih vrst omrežne infrastrukture (bakrenega para, koaksialnega kabla, optičnih vlaken oziroma preko fiksnega brezžičnega dostopa). Dostop do omrežja na fiksni lokaciji se še vedno večinoma zagotavlja preko bakrene dostopovne fizične infrastrukture, ki je prisotna v večini slovenskih gospodinjstev (81,1 %) in se tradicionalno uporablja za telefonijo preko PSTN/ISDN tehnologij. Na bakreni infrastrukturi je poleg klasične telefonije mogoče ponujati tudi storitev IP telefonije, in sicer preko xDSL širokopasovnega dostopa, ki pokriva 79,3 % gospodinjstev. Koaksialno kablensko omrežje, ki je prisotno v 45,2 % slovenskih gospodinjstev, je bilo prvenstveno namenjeno za zagotavljanje storitev kablanske televizije, od leta 2007 pa kablenski operaterji v sklopu širokopasovnega dostopa, ponujajo tudi storitve IP telefonije, ki so danes praktično na voljo že na celotnem kablenskem omrežju. Kot fizična dostopovna infrastruktura za storitve IP telefonije se uporabljajo tudi optična vlakna (FTTH), ki so prisotna v 46,3 % gospodinjstev, v manjši meri pa tudi fiksni brezžični širokopasovni dostop, ki sicer pokriva 20,3 % gospodinjstev.⁹

IP telefonija se v Sloveniji večinoma ponuja v paketu s širokopasovnim dostopom do interneta (v primeru dostopa prek xDSL in optičnega omrežja) oziroma s kablensko televizijo (v primeru dostopa prek koaksialnega kablanskega omrežja). Izjema so le večji poslovni uporabniki, ki povprašujejo po večjem številu priključkov oziroma najemajo le prenosne govorne kapacitete za lastne PBX lokalne centrale.

⁹ Podatki o pokritosti gospodinjstev z omrežno dostopovno infrastrukturo iz evidence širokopasovnih omrežnih priključnih točk in podatkov iz operaterskega informacijskega sistema Telekom Slovenije d.d. (AKOS, januar 2018)

Slika 1: Deleži telefonskih priključkov po tehnologijah

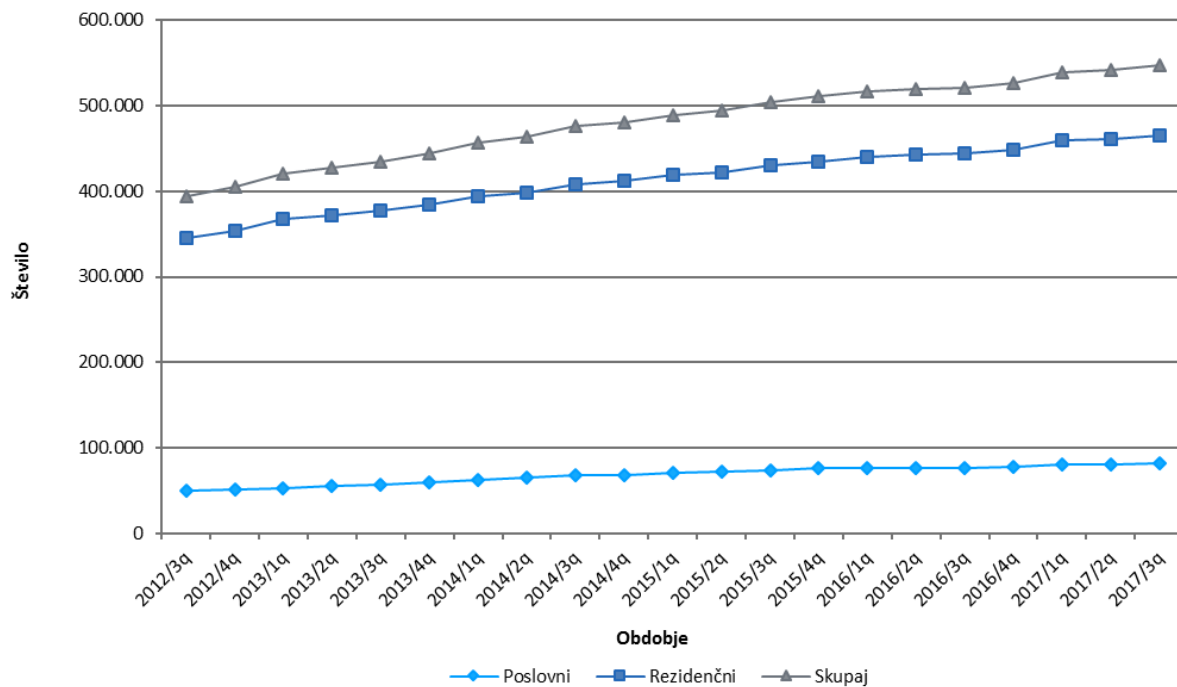


Vir: AKOS, september 2017

Iz podatkov, ki jih agencija zbira za potrebe spremljanja razvoja trga elektronskih komunikacij in izvajanje tržnih analiz, je razviden trend zmanjševanja deleža PSTN/ISDN priključkov, ki je posledica konstantnega naraščanja deleža IP telefonskih priključkov. Iz zgornje slike je razvidno zmanjšanje deleža PSTN priključkov, ki se je v obravnavanem obdobju zmanjšal za 59,1 %, tako da je konec obdobja znašal le še 12,9 %. V enakem obdobju je občutno upadel tudi delež ISDN BRA priključkov, in sicer za 75,3 %, ki ob koncu obdobja znaša 1,9 %. Prav tako so upadli tudi deleži ISDN PRA, PSTN Centreks in ISDN Centreks priključkov, ki se uporabljajo izključno v poslovnem okolju, in sicer ISDN PRA za 44,6 %, PSTN Centreks za 50,6 % in ISDN Centreks za 64,9 %, ki so ob koncu obdobja znašali: ISDN PRA 0,04 %, PSTN Centreks 4,7 % in ISDN Centreks 2,0 %. Nasprotno se je delež IP priključkov v obravnavanem obdobju povečal za 39,3 %, tako da je konec obdobja znašal že 78,5 % vseh priključkov v Republiki Sloveniji. Delež IP priključkov tako že močno presega delež PSTN/ISDN priključkov, ki se počasi umikajo s trga.

K navedeni dinamiki tržnih deležev posameznih tehnologij je prispevala konkurenčna ponudba 14 aktivnih operaterjev, ki na trgu ponujajo storitve IP telefonije. Slednji so na koncu obravnavanega obdobja tako zagotavljali dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji že preko 547.211 IP telefonskih priključkov. Število IP telefonskih priključkov se je v obravnavanem obdobju pri rezidenčnih uporabnikih povečalo za 35,0 %, medtem ko se je pri poslovnih za 70,3 %, kar kaže na še vedno hitro rast IP telefonskih priključkov.

Slika 2: Rast IP telefonskih priključkov

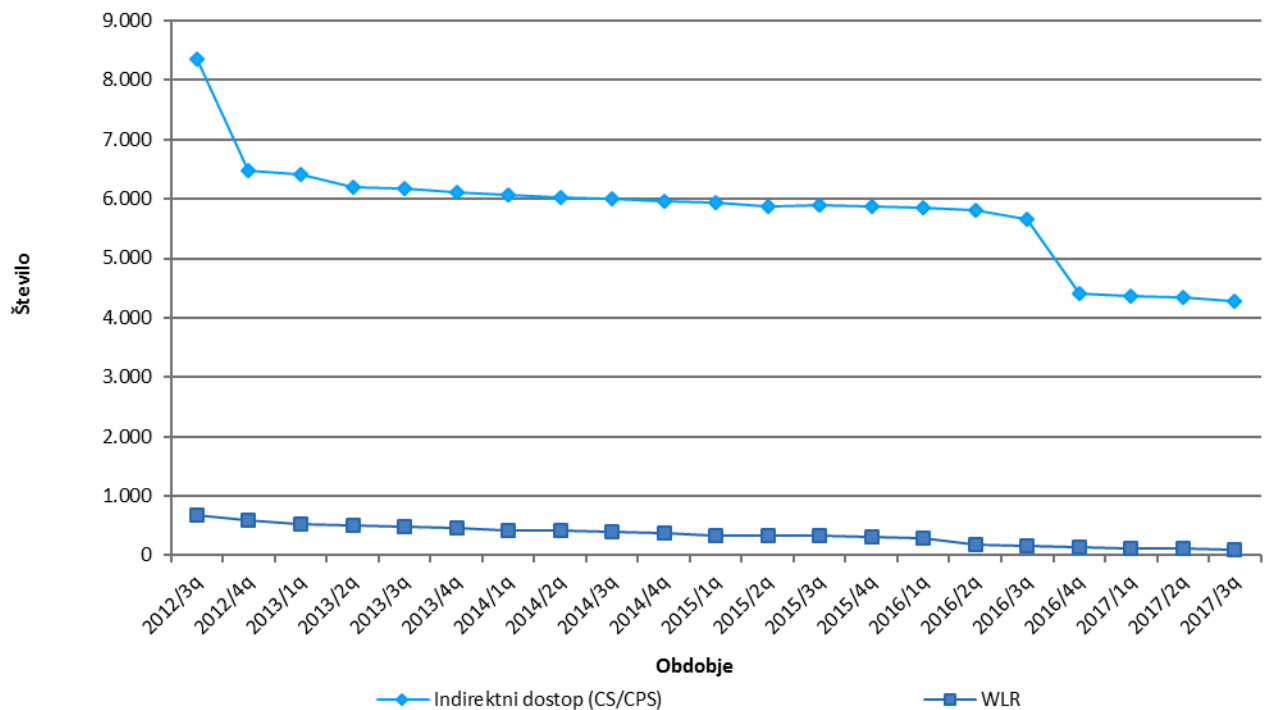


Vir: AKOS, september 2017

Na podlagi 115. člena ZEKom-1 se lahko za izpolnjevanje obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve za priključitev končnih uporabnikov na javno komunikacijsko omrežje na fiksni lokaciji uporabljajo tako žične kot brezžične tehnologije, med katere se štejejo tudi fiksno mobilni priključki. Pri tem je izvajalec univerzalne storitve dolžan končnim uporabnikom zagotoviti univerzalno storitev le v odsotnosti razpoložljivega alternativnega dostopa do storitev iz nabora univerzalne storitve po dostopni ceni na trgu. Tovrstni priključki so tako na podlagi definicije že del predmetnega upoštevnega trga.

Končni uporabniki lahko preko PSTN/ISDN priključka do javnih telefonskih storitev dostopajo direktno ali indirektno preko drugega operaterja, ki ni lastnik omrežja. Med indirektni dostop uvrščamo storitvi izbire in predizbire operaterja, ki pa nista enakovredni direktnemu dostopu, saj ima uporabnik v tem primeru dva operaterja, enega za dostop in morebitne klice preko direktnega dostopa ter drugega za klice preko indirektnega dostopa. Operaterji, ki niso lastniki omrežja, lahko končnim uporabnikom ponudijo tudi direktni dostop na omrežju drugega operaterja preko storitve operaterskega zakupa naročniških priključkov (WLR).

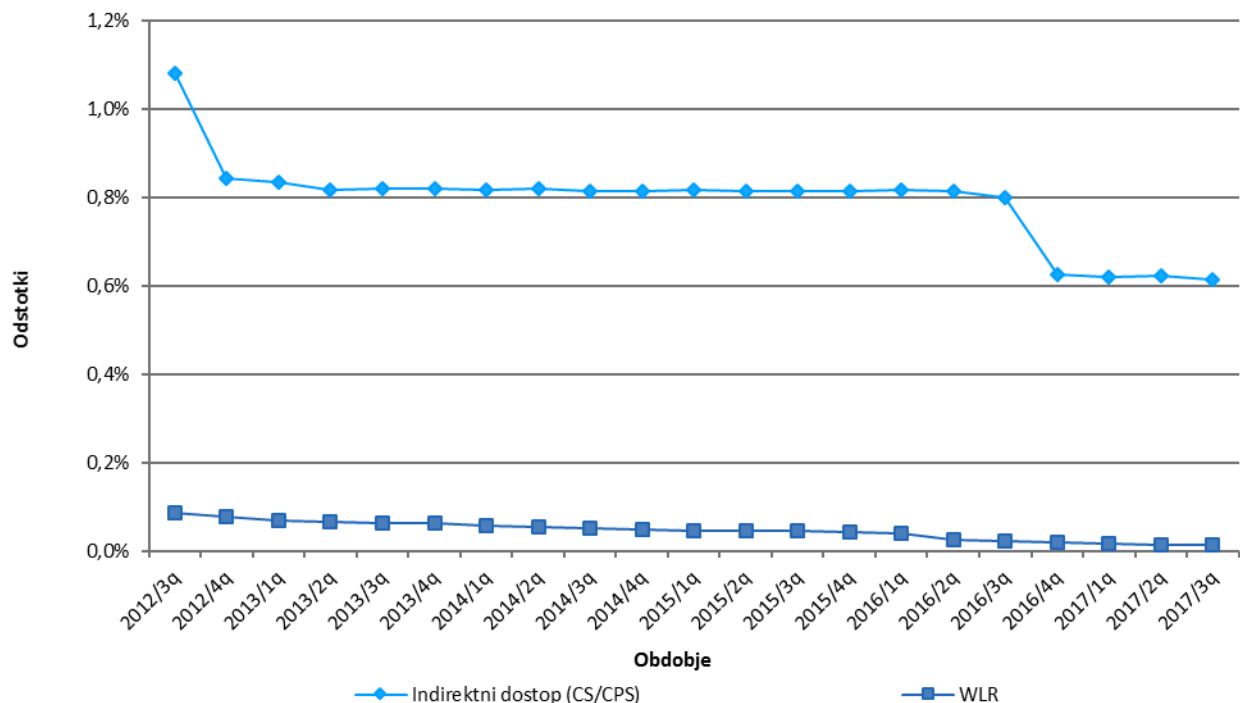
Slika 3: Število uporabnikov indirektnega dostopa (storitvi izbire in predizbire (CS/CPS)) in priključkov, ki temeljijo na operaterskem zakupu naročniških priključkov (WLR)



Vir: AKOS, september 2017

Iz zgornje slike je razvidno, da je v obravnavanem obdobju število priključkov indirektnega dostopa s storitvijo izbire in predizbire (CS/CPS) konstantno upadalo in sicer za 48,8 %. Kot je bilo predhodno že navedeno indirektnega dostopa do omrežja ni mogoče povsem enačiti z direktnim dostopom, kar se odraža tudi v manjšem zanimanju končnih uporabnikov za tovrsten dostop, ki se še zmanjšuje. V obravnavanem obdobju je prav tako upadlo število priključkov, ki temeljijo na operaterskem zakupu naročniških priključkov (WLR), in sicer za 85,0 %. Slednje govori o tem, da s strani končnih uporabnikov ni več zanimanja za tovrstne storitve, kar je tudi posledica hitre rasti IP telefonije.

Slika 4: Delež indirektnega dostopa (storitvi izbire in predizbire (CS/CPS)) in delež dostopa, ki temelji na operaterskem zakupu naročniških priključkov (WLR) na maloprodajnem upoštevem trgu



Vir: AKOS, september 2017

Zgornja slika prikazuje upadanje deležev, ki ga na maloprodajnem upoštevem trgu obsegata indirektni dostop s storitvijo izbire in predizbire (CS/CPS) in dostop, ki temelji na operaterskem zakupu naročniških priključkov (WLR). Prvi ob koncu obravnavanega tako obsega 0,6 % tržni delež, drugi pa le še 0,01 % delež. Ugotovljene tržne razmere dokazujejo marginalnost indirektnega dostopa (CS/CPS) in zakupa naročniških priključkov (WLR), ki za končne uporabnike ne predstavljata več učinkovite alternative za fiksni dostop. Zaradi upada povpraševanja po tovrstnih storitvah na maloprodajnem trgu, se tako zmanjšuje tudi povpraševanje na veleprodajnem trgu, ki je usmerjeno predvsem na produkte, kateri omogočajo zagotavljanje širokopasovnega dostopa in s tem storitev IP telefonije, ki je postala ključni produkt predmetnega trga.

Agencija je v nadaljevanju ugotavljala zamenljivost med različnim oblikami dostopa do javnega telefonskega omrežja z namenom, da identificira produkte, ki so del istega upoštevnega trga. Agencija je pri tem ugotavljala zamenljivost priključkov glede na namen uporabe in ceno. Agencija je v nadaljevanju tako ugotavljala, ali je IP telefonski priključek zamenljiv s PSTN oziroma ISDN priključkom. Agencija je ugotavljala tudi zamenljivost priključkov med poslovnimi in rezidenčnimi uporabniki, v zaključku pogloblja pa tudi ali je dostop do javno dostopnih telefonskih storitev prek mobilnega omrežja zamenljiv z dostopom do omrežja na fiksni lokaciji.

6.1.1.2 Zamenljivost med različnimi oblikami dostopa do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji prek PSTN, ISDN in IP telefonskih priključkov

Agencija je pri ugotavljanju zamenljivosti med različnimi oblikami dostopa do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji skladno s stališčem Evropske komisije upoštevala tehnološko nevtralen

pristop. Pri tem je agencija primerjala različne oblike dostopa glede na namen uporabe, njihove lastnosti in cene, z namenom da določi obseg upoštevne trga.

Agencija ugotavlja, da sta dostopa do javnega telefonskega omrežja preko PSTN in ISDN telefonskega priključka zamenljiva, saj oba omogočata končnim uporabnikom enake osnovne telefonske storitve in klice po enaki ceni. ISDN BRA priključek predstavlja ekvivalent dvema PSTN priključkoma na isti lokaciji, kar je tudi osnova za razliko v ceni mesečne naročnine, kot je razvidno iz nadaljevanja. Agencija je na podlagi teh ugotovitev obe obliki dostopa, ki sta pojmovani kot klasična telefonija, naprej primerjala z dostopom prek IP telefonskega priključka. Agencija pri tem ugotavlja, da se preko PSTN/ISDN priključkov zagotavljata tudi veleprodajni storitvi izbira in predizbira operaterja (CS/CPS) ter medoperaterski zakup naročniških priključkov (WLR), ki iskalcem dostopa omogočata ponujanje dostopa do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji na maloprodajnem trgu, ki je popolnoma enakovreden maloprodajni storitvi, ki jo operater omrežja zagotavlja lastnim končnim uporabnikom.

Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji preko IP telefonskega priključka omogoča končnim uporabnikom uporabo javno dostopnih telefonskih storitev, ki temeljijo na upravljanem paketno komutiranem prenosu govora preko IP protokola. Takšne upravljane IP govorne storitve se zagotavljajo preko širokopasovnega dostopa, kot javno dostopne telefonske storitve pa morajo omogočati vzpostavljanje in sprejemanje nacionalnih in mednarodnih klicev z uporabo števil iz nacionalnega ali mednarodnega načrta oštevilčenja. Poleg tega imajo ponudniki tovrstnih storitev enake pravice in dolžnosti kot ostali ponudniki javno dostopnih telefonskih storitev v povezavi z obvestili, medomrežnim povezovanjem, oštevilčenjem, zagotavljanjem storitev klicev v sili, kot tudi pri zagotavljanju prenosljivosti števil.

Na trgu obstaja tudi več oblik neupravljanje IP telefonije, ki pa ne zagotavljajo zahtev glede kakovosti javno dostopnih telefonskih storitev ter ne izpolnjujejo z njimi povezanih zakonsko določenih zahtev. Izraz »IP telefonski priključek« se tako v analizi uporablja le za upravljano obliko dostopa do IP govornih storitev. S stališča funkcionalnosti predstavlja tako IP telefonski priključek obliko dostopa do javnega telefonskega omrežja, ki je zamenljiva s PSTN/ISDN dostopom preko katerega se izvaja klasična vodovno komutirana telefonija.

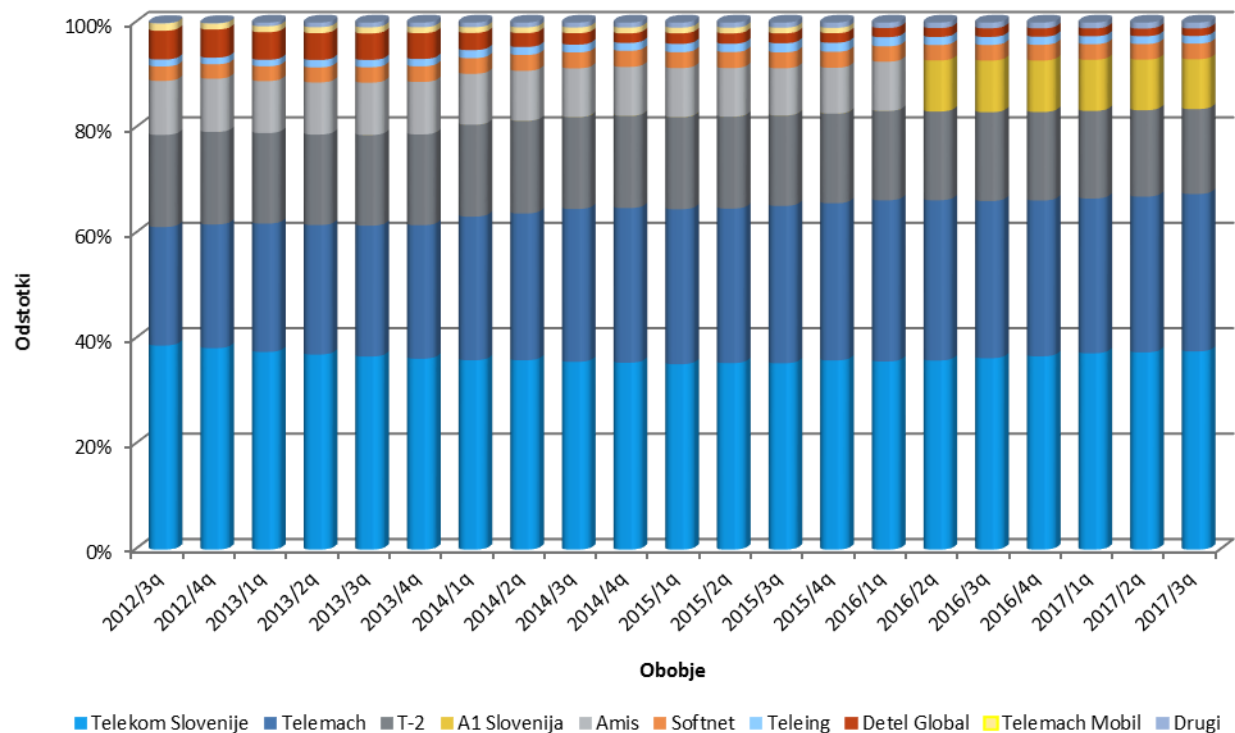
Ponudba na trgu obsega več različnih vrst izvedbe dostopa do javnega telefonskega omrežja preko IP telefonskih priključkov (t. i. upravljane IP telefonije), in sicer:

- IP telefonski priključek, ki omogoča priključitev IP telefona,
- IP telefonski priključek s PSTN/ISDN vmesnikom, ki omogoča priključitev PSTN/ISDN telefona,
- IP PBX, ki omogoča uporabo lastne IP lokalne telefonske centrale poslovnega naročnika in
- IP Centreks, ki omogoča vzpostavitev virtualnega zasebnega telefonskega omrežja poslovnega naročnika.

Agencija je v nadaljevanju vse navedene izvedbe dostopa do upravljane IP telefonije obravnavala enotno kot IP telefonijo.

Spodnja slika prikazuje tržne deleže operaterjev, ki ponujajo storitve IP telefonije glede na število priključkov. Največji tržni delež ima še vedno družba Telekom Slovenije d.d., ki se ji je delež v obravnavanem obdobju iz 38,7 % zmanjšal na 37,6 %. Sledijo ji družbe Telemach d.o.o. z 29,9 %, T-2 d.o.o. z 16,1 % in A1 Slovenija d.o.o. z 9,5 % deležem ter drugi operaterji, ki imajo skupaj 6,9 % delež. Priključki klasične telefonije družbe Telekom Slovenije d.d. se tako postopoma prerazporejajo med vse operaterje na trgu.

Slika 5: Tržni deleži operaterjev, ki ponujajo storitve IP telefonije, po številu priključkov



Vir: AKOS, september 2017

Iz primerjave tržnih deležev operaterjev na zgornji sliki, kot tudi števila operaterjev, ki na trgu ponujajo storitve IP telefonije, je razvidna že dobro razvita konkurenca na tem segmentu trga. Ob močnem upadu klasične telefonije, ki je posledica hitre rasti IP telefonije, in prevladujoči maloprodajni ponudbi paketov konvergenčnih storitev je tako za iskalce dostopa za uspešno konkuriranje na maloprodajnem trgu nujno, da končnim uporabnikom zagotavljajo IP telefonije. To pa lahko zagotavljajo na lastni infrastrukturi in na omrežju družbe Telekom Slovenije d.d., na katerem je zagotovljen reguliran medoperaterski dostop na vertikalno povezanih širokopasovnih trgih, kakor tudi na odprtih širokopasovnih omrežjih (OŠO) ter na podlagi komercialnih dogovorov z drugimi imetniki infrastrukture. Navedeno tako s stani ponudbe potrjuje zamenljivosti tovrstnega dostopa s klasičnim dostopom do javno dostopnih telefonskih omrežij.

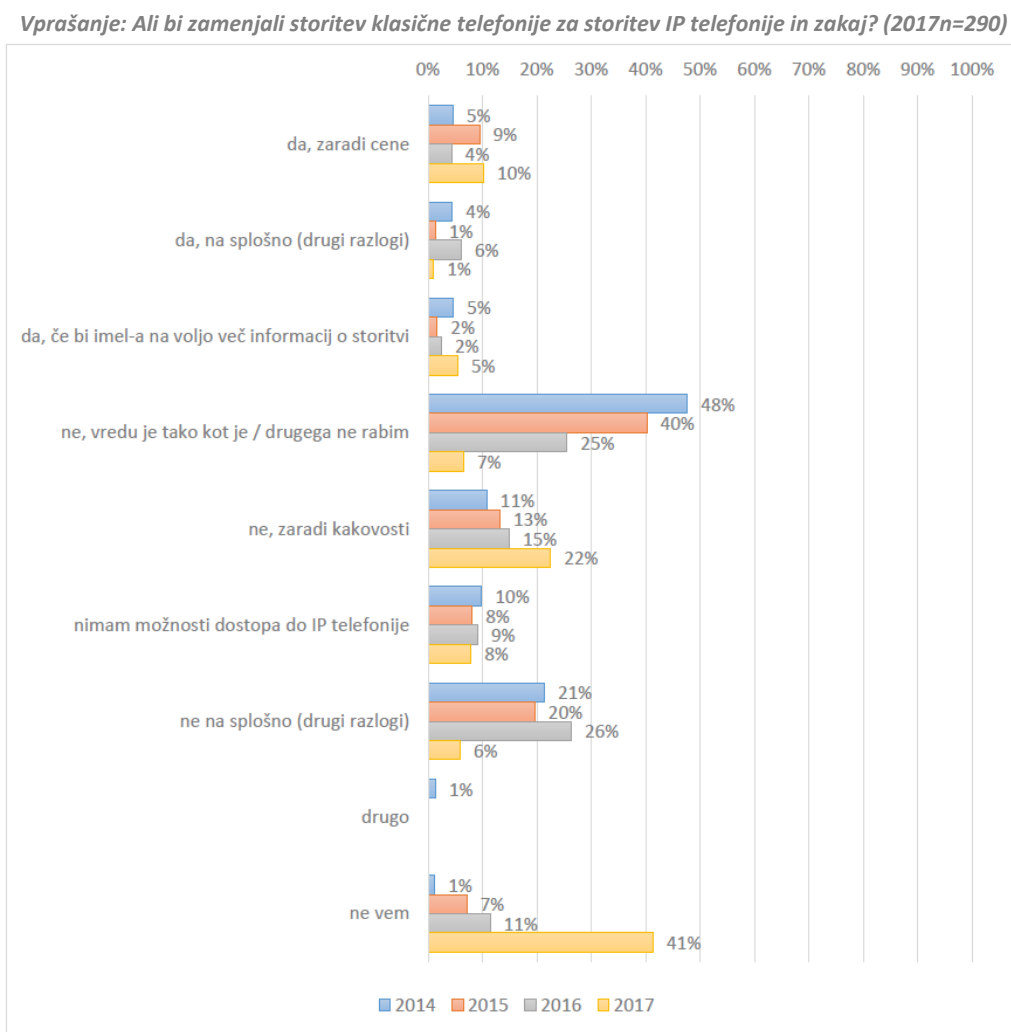
Na podlagi letne raziskave gospodinjstev¹⁰, ki jo je agencija objavila na svoji spletni strani, je razvidno, da bi 19 % gospodinjstev storitev klasične telefonije zamenjalo za IP telefonijo, kot prikazuje spodnja slika. Ta delež se je v primerjavi s prejšnjimi leti rahlo povečal. Pri tem je cena še vedno glavni razlog za zamenjavo, ki jo navaja 10 % vprašanih. Za zamenjavo bi se odločilo 5 % vprašanih, pod pogojem da bi imeli na voljo več informacij o storitvi in 4 % vprašanih zaradi drugih razlogov. Za zamenjavo obstoječe klasične telefonije se ne bi odločilo 43 % gospodinjstev. Med razlogi, zakaj je ne bi zamenjali, jih 22 % navaja dvome v kakovost IP telefonije, 8 % da nimajo možnosti dostopa do IP telefonije, 7 % da IP telefonije ne potrebujejo in so s tem kar imajo popolnoma zadovoljni ter 6 % da zaradi drugih razlogov. Pri tem je velik delež gospodinjstev neopredeljen (41 %), kar pomeni, da obstaja velika

¹⁰ Raziskava o mesečnih izdatkih gospodinjstev za storitve elektronskih komunikacij, januar 2018:

<http://www.akos-rs.si/raziskave-v-zvezi-s-koncniimi-uporabniki-raziskava-o-mesečnih-izdatkih-gospodinjstev-za-storitve-elektronskih-komunikacij-v-oktobru-2017-in-analiza-stanja-povprasevanja-po-visjih-hitrostih-dostopa-do-interneta-in-e-vsebinah>

verjetnost, da bi tudi ti uporabniki ob ustreznih ponudbi oziroma razpoložljivih informacijah prešli na storitev IP telefonije. V primerjavi s prejšnjimi leti se je občutno zmanjšal tudi delež gospodinjstev, ki menijo da IP telefonije ne potrebujejo in so s tem kar imajo popolnoma zadovoljni (48 % 2014, 40 % 2015, 25 % 2016 in 7 % 2017).

Slika 6: Pripravljenost uporabnikov na zamenjavo storitev klasične telefonije za storitev IP telefonije



Vir: AKOS, december 2017

Delež IP telefonskih priključkov hitro raste in predstavlja že 78,5 % vseh priključkov fiksne telefonije, kar je razvidno iz slike 1. Na račun povečevanja deleža slednjih tako izgublja na pomenu klasična fiksna telefonija. Končni uporabniki se pogosto odločajo za storitev IP telefonije tudi zaradi dejstva, da to, za razliko od klasične telefonije, operaterji ponujajo v paketih z drugimi storitvami, kar pomeni, da lahko končni uporabniki pri enem operaterju dobijo dve ali več storitev, za katere prejmejo enoten račun. Poleg tega pa je dodatna naročnina, ki jo je uporabnikom potrebno doplačati za paket z IP telefonijo, v kolikor ta ni že vključena v paketu, minimalna in znaša 3 do 4,02 EUR z DDV¹¹. Končni uporabniki, ki imajo možnost priključitve na širokopasovni dostop, lahko tako hkrati naročijo še IP telefonski

¹¹ <http://www.telekom.si/pomoc-in-podpora/ceniki/vsi-ceniki#2/2/2>, <https://telemach.si/Pomoc/Dokumenti-in-Ceniki?tab=10357/10401/10403>, <https://www.t-2.net/predstavitev-telefonije>, <https://www.a1.si/pomoc-in-informacije/ceniki>, dostop na dan 16. 2. 2018

priključek in s tem zamenjajo obstoječi klasični telefonski priključek. Pri prehodu k drugemu operaterju lahko prenesejo tudi svojo obstoječo telefonsko številko, pri tem pa nimajo večjih stroškov, saj v večini primerov novi operater ponudi možnost brezplačne uporabe terminalske opreme.

Za primerjavo je agencija ugotovila, da znaša cena mesečne naročnine za klasično telefonijo za PSTN priključek 11,60 € z DDV¹², za ISDN BRA (osnovni) priključek, ki omogoča dva komunikacijska kanala, 15,87 EUR z DDV in za ISDN PRA (primarni) priključek, ki omogoča 30 komunikacijskih kanalov, 262,76 EUR z DDV¹³. Agencija na podlagi navedenega ugotavlja, da so cene naročnin PSTN, ISDN in IP priključkov primerljive glede na zmogljivost, ki jih posamezni priključki omogočajo, poleg slednjega pa so cene javno dostopnih telefonskih storitev neodvisne od posamezne vrste dostopa¹⁴, kar dodatno kaže na zamenljivost med njimi.

Visoka pokritost gospodinjstev s širokopasovno dostopovno infrastrukturo, ki ob upoštevanju dostopa preko bakrenega, kableskega in optičnega omrežja znaša 92,4 %¹⁵, omogoča veliki večini končnih uporabnikov uporabo IP telefonije. V primeru dviga cene PSTN/ISDN telefonskih priključkov za 5-10 % bi imel tako možnost prehoda na IP telefonijo velik delež obstoječih naročnikov klasične telefonije, še zlasti zaradi dejstva, da IP telefonija za uporabnike širokopasovnih paketov storitev praviloma predstavlja nižji strošek od klasične telefonije. Pri tem je delež naročnikov, ki nima možnosti za prehod na IP telefonijo je zanemarljiv in znaša le 0,6 %. Posledično bi bil tak dvig cene hipotetičnega monopolista na klasični vodovno komutirani telefoniji nedobičkonosen, kar uvršča dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji preko IP priključkov na isti upošteveni trg.

Agencija glede na vse navedeno zaključuje, da so oblike dostopa do omrežja na fiksni lokaciji prek PSTN, ISDN in IP priključka zamenljive in so tako del istega upoštevnega trga.

6.1.1.3 Zamenljivost glede na vrsto priključkov za dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne in poslovne uporabnike

Na maloprodajnem trgu obstajajo različne vrste priključkov, ki omogočajo dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji rezidenčnim in poslovnim uporabnikom. Agencija je v nadaljevanju ugotavljala ali so posamezne vrste priključkov, ki se ponujajo bodisi rezidenčnim bodisi poslovnim uporabnikom po funkcionalnosti in ceni medsebojno zamenljive.

Končni uporabniki, tako rezidenčni kakor tudi poslovni uporabniki, na maloprodajnem trgu v osnovi povprašujejo po enakem dostopu do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji. Pri tem pa ima del poslovnega segmenta – predvsem zahtevnejši poslovni uporabniki – zaradi svojih specifičnih potreb običajno tudi zahteve po dodatnih oziroma prilagojenih rešitvah. Cene dostopa do javnega telefonskega omrežja so na trgu praviloma enake za rezidenčne in poslovne uporabnike in so odvisne le od vrste telefonskega priključka. Na trgu sicer obstajajo priključki, ki so namenjeni različnim ciljnim skupinam uporabnikov, od katerih predstavljajo posebno skupino tudi poslovni uporabniki, predvsem zaradi ponudbe, ki je tako prilagojena različnim potrebam končnih uporabnikov in s tem učinkovitejšega trženja storitev posameznim segmentom uporabnikov. Končni uporabniki so tako do cenovno različnih paketov, oblikovanih za različne ciljne skupine uporabnikov indiferentni, v kolikor ti paketi ustrezajo njihovim potrebam.

¹² <http://www.telekom.si/pomoc-in-podpora/ceniki#3/1>, dostop na dan 16. 2. 2018

¹³ <http://www.telekom.si/pomoc-in-podpora/ceniki#3/7>, dostop na dan 16. 2. 2018

¹⁴ <http://www.telekom.si/pomoc-in-podpora/ceniki#3/6>, dostop na dan 16. 2. 2018

¹⁵ Podatki o pokritosti gospodinjstev z omrežno dostopovno infrastrukturo iz evidence širokopasovnih omrežnih priključnih točk (AKOS, januar 2018)

Za razliko od trga dostopa do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne uporabnike obstajajo na trgu za poslovne uporabnike, tako poleg PSTN, ISDN BRA ter IP priključkov, ki se ponujajo tako rezidenčnim uporabnikom kot tudi poslovnim uporabnikom, še dodatne rešitve za večje poslovne uporabnike. Pri tem gre za ISDN PRA (primarne) priključke, ki za razliko od ISDN BRA (osnovnega) priključka, ki omogoča dva komunikacijska kanala, omogočajo 30 komunikacijskih kanalov in s tem hkratno komunikacijo bistveno večjemu številu končnih uporabnikov. Družba Telekom Slovenije d.d. poleg navedenih priključkov ponuja tudi komercialno rešitev »Centreks« oziroma »Geocentreks« prek PSTN, ISDN ali IP priključkov, ki omogoča virtualno združitev več PSTN, ISDN ali IP priključkov v enotno zasebno komunikacijsko omrežje. Takšne virtualne rešitve enotnega zasebnega omrežja pa ponujajo na IP priključkih tudi drugi operaterji na trgu.

Agencija glede na zgoraj navedene funkcionalne lastnosti ugotavlja, da so priključki, ki se ponujajo za rezidenčne in poslovne uporabnike v osnovi enaki, vendar se razlikujejo glede na obseg funkcionalnosti, ki ga omogočajo določene oblike dostopa namenjene za zahtevnejše poslovne uporabnike. Agencija tako ugotavlja, da:

- so telefonski priključki PSTN, ISDN BRA in IP z vidika rezidenčnih uporabnikov medsebojno zamenljivi in tako predstavljajo isti segment trga, to je trg za dostop do omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne uporabnike,
- so telefonski priključki PSTN, ISDN BRA, ISDN PRA in IP z vidika poslovnih uporabnikov medsebojno zamenljivi in tako predstavljajo isti segment trga, to je trg za dostop do omrežja na fiksni lokaciji za poslovne uporabnike, ta trg pa se od trga za rezidenčne uporabnike razlikuje po tem, da na njem obstajajo dodatne rešitve za zahtevnejše poslovne uporabnike,
- dodatni funkcionalnosti Centreks in Geocentreks na PSTN, ISDN in IP priključkih ne predstavljata storitve, ki bi se zagotavljala na ločenem upoštevnem trgu.

Agencija na podlagi zgornjih navedb ugotavlja, da maloprodajni upošteveni trg obsega dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne in poslovne uporabnike. Oba segmenta trga sta tako del istega upoštevnega trga.

6.1.1.4 Zamenljivost dostopa do omrežja na fiksni lokaciji z dostopom do mobilnega omrežja

Agencija je v nadaljevanju ugotavljala, ali sta storitev dostopa do omrežja na fiksni lokaciji in storitev dostopa do mobilnega telefonskega omrežja z vidika povpraševanja zamenljivi storitvi. Iz Pojasnila k priporočilu o upoštevnih trgih izhaja, da lahko mobilna omrežja v veliki meri omogočijo primerljive ponudbe glede na fiksna omrežja, vendar pa dostopa prek mobilnega omrežja na splošno ni mogoče obravnavati kot zamenljivega dostopu do javnega omrežja na fiksni lokaciji. Fiksno-mobilne substitucije, ki bi smiselno zadoščala za opredelitev enotnega trga dostopa na ravni EU, Evropska komisija v tem dokumentu za prihodnje obdobje tako ne predvideva. Glavna razlika med navedenima storitvama je predvsem v mobilnosti, ki je dostop na fiksni lokaciji ne omogoča. Z vidika navedene funkcionalnosti sta storitev dostopa do omrežja na fiksni lokaciji in storitev dostopa do mobilnega telefonskega omrežja tako medsebojno le delno zamenljivi, saj obstaja le enosmerna zamenljivost. Poleg tega pa je za prehod med obema načinoma dostopa potrebna tudi zamenjava terminalske opreme pri končnem uporabniku, ki pa načeloma ne predstavlja večje ovire za prehod.

Agencija dalje ugotavlja, da sta mobilni in fiksni dostop v veliki meri tudi komplementarna, saj se dopolnjujeta pri načinu uporabe, ki je odvisen od lokacije končnega uporabnika. Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji se večinoma uporablja, ko se uporabnik nahaja na točno

določeni lokaciji, na primer doma ali v službi, kjer lahko izkoristi vse prednosti fiksnega dostopa, medtem ko se mobilni dostop uporablja predvsem za zagotovitev mobilnosti.

Penetracija fiksne telefonije se tako postopoma zmanjšuje zaradi pritiska, ki ga na predmetni trg, izvaja mobilna telefonija, katere pokritost pri posameznem od največjih treh mobilnih operaterjev (Telekom Slovenije d.d., A1 Slovenija d.d. in Telemach d.o.o.) dosega več kot 99 %¹⁶ prebivalstva v Republiki Sloveniji. Pokritost prebivalstva z mobilnim omrežjem (2G), ki omogoča govorne in osnovne podatkovne storitve, navedenih operaterjev je prikazana na spodnji sliki. Pri družbi Telemach d.o.o je prikazano še pokrivanje s 3G omrežjem, saj je pokrivanje z 2G omrežjem družbe manjše.

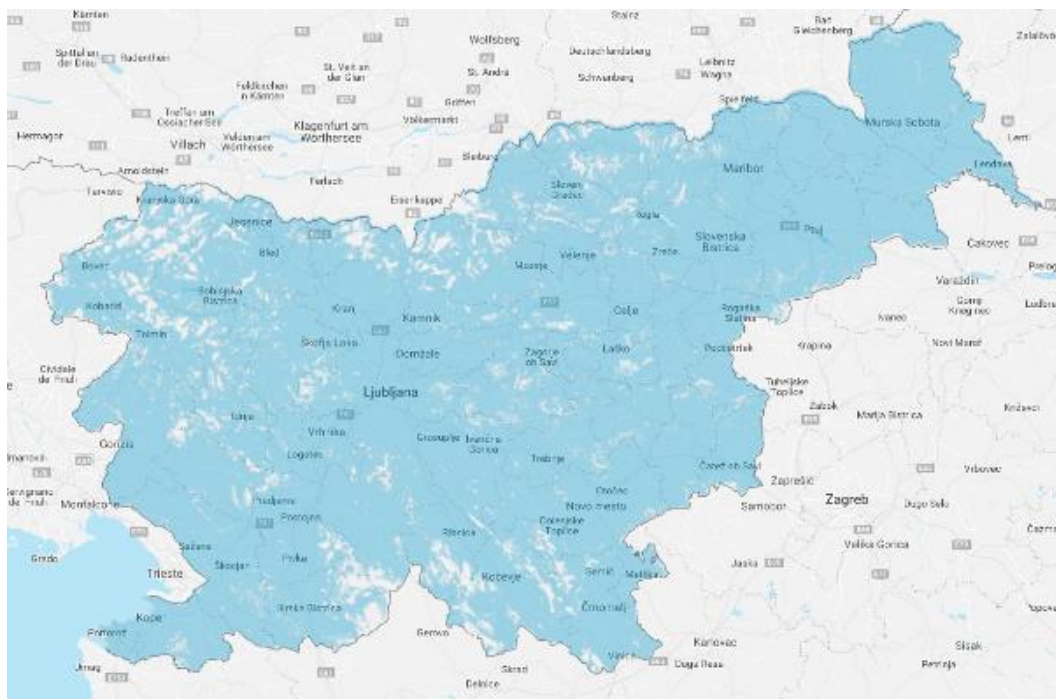
Slika 7: Pokritost prebivalstva z mobilnim omrežjem (2G) družbe A1 Slovenija d.d.



Vir: <https://www.a1.si/omrezje/pokritost-in-hitrost-interneta>, dostop na dan 26.3.2018

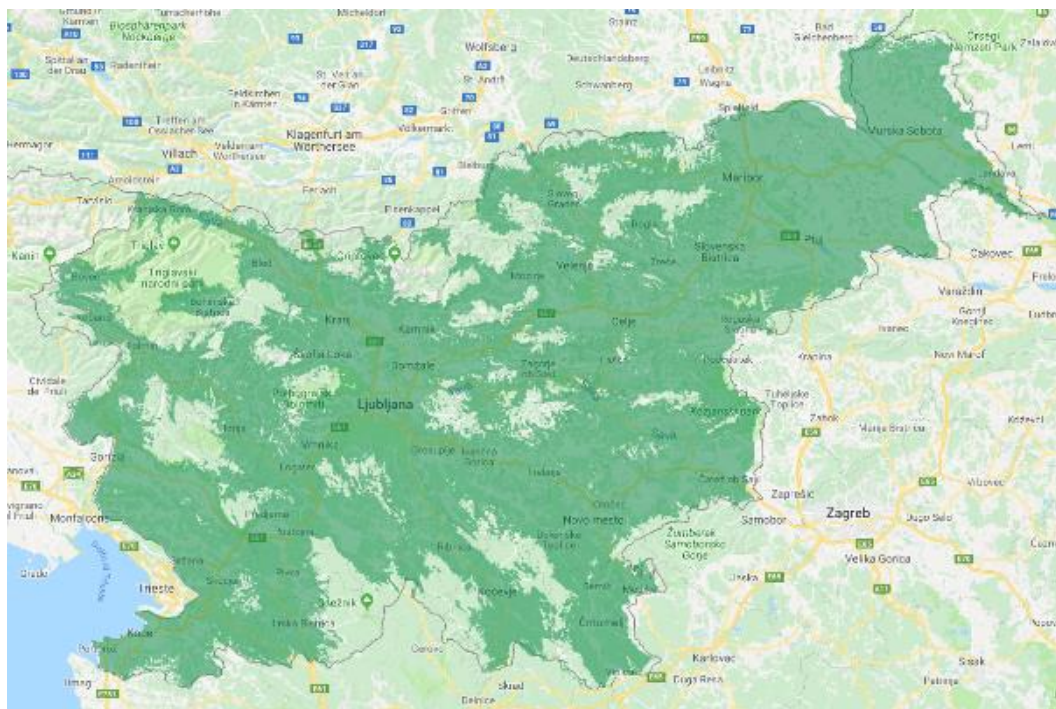
¹⁶ <http://www.akos-rs.si/izpolnjevanje-obveznosti-iz-javnega-rzpis>

Slika 8: Pokritost prebivalstva z mobilnim omrežjem (2G) družbe Telekom Slovenije d.d.



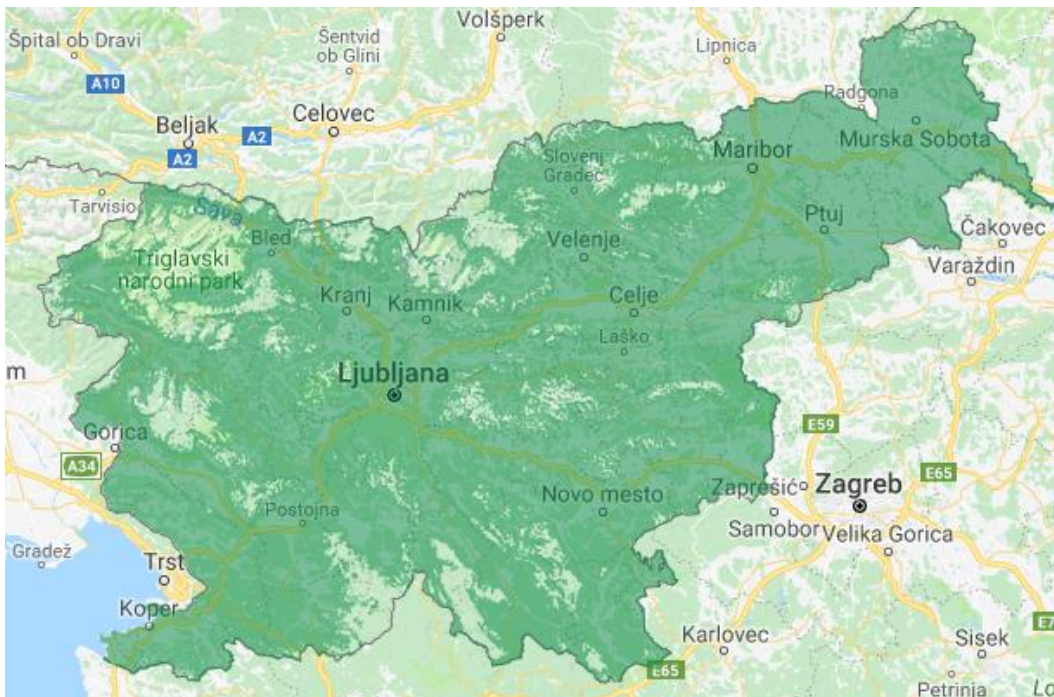
Vir: <http://www.telekom.si/pomoc-in-podpora/teme-pomoci/pokritost-in-dostopnost/pokritost-mobilnega-omrezja>, dostop na dan 26.3.2018

Slika 9: Pokritost prebivalstva z mobilnim omrežjem (2G) družbe Telemach d.o.o.



Vir: <https://telemach.si/o-podjetju/omrezje>, dostop na dan 26.3.2018

Slika 10: Pokritost prebivalstva z mobilnim omrežjem (3G) družbe Telemach d.o.o.¹⁷



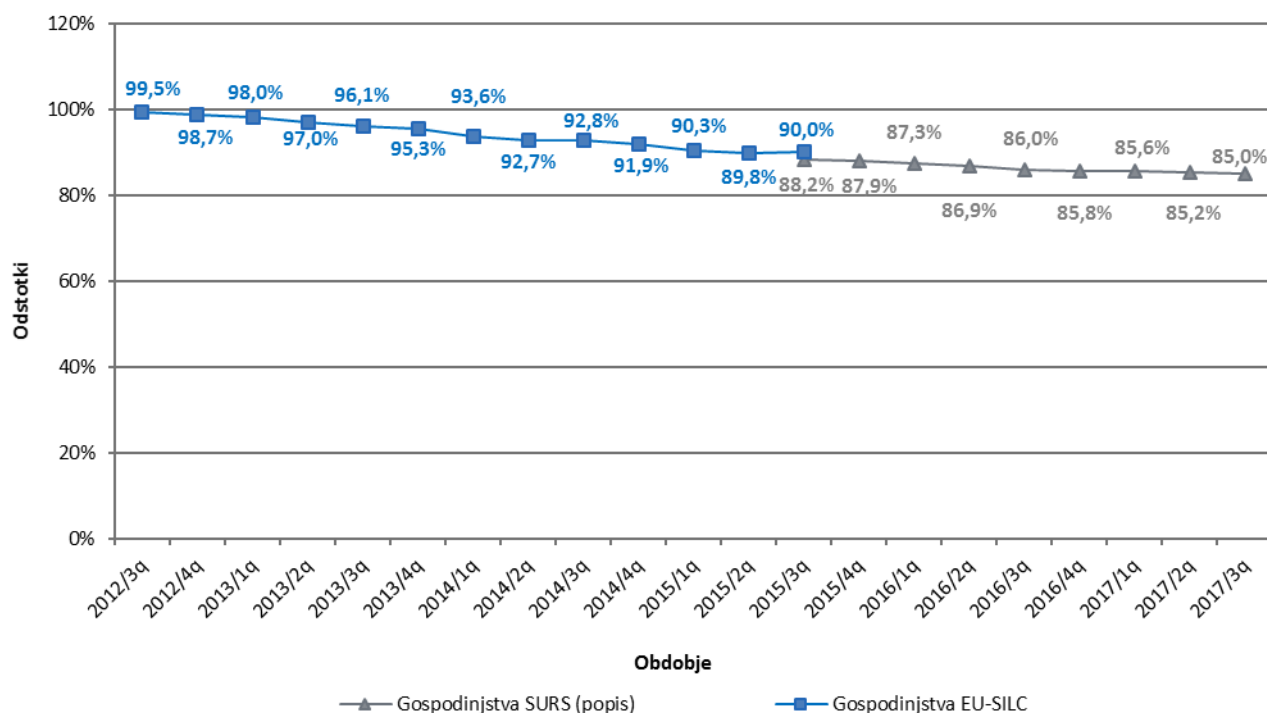
Vir: <https://telemach.si/o-podjetju/omrezje?tab=tab-14361>, dostop na dan 26.3.2018

Penetracija fiksne telefonije tako ob koncu obravnavanega obdobja še vedno znašala 85,0 %¹⁸, kot je razvidno iz spodnje slike. Slednje kaže, da je trg fiksne telefonije v Republiki Sloveniji iz zrele faze že prešel v fazo postopnega upadanja.

¹⁷ <https://www.a1.si/omrezje/pokritost-in-hitrost-interneta>, dostop na dan 26.3.2018

¹⁸ Penetracija fiksne telefonije je izračunana kot število vseh priključkov fiksne telefonije (rezidenčni in poslovni priključki) na število gospodinjstev v Republiki Sloveniji. Pri izračunu stopnje penetracije je upoštevan podatek o številu gospodinjstev iz popisa prebivalstva iz leta 2002, nato pa iz raziskave EU-SILC, kot jih na letni osnovi poroča Statistični urad Republike Slovenije (SURS).

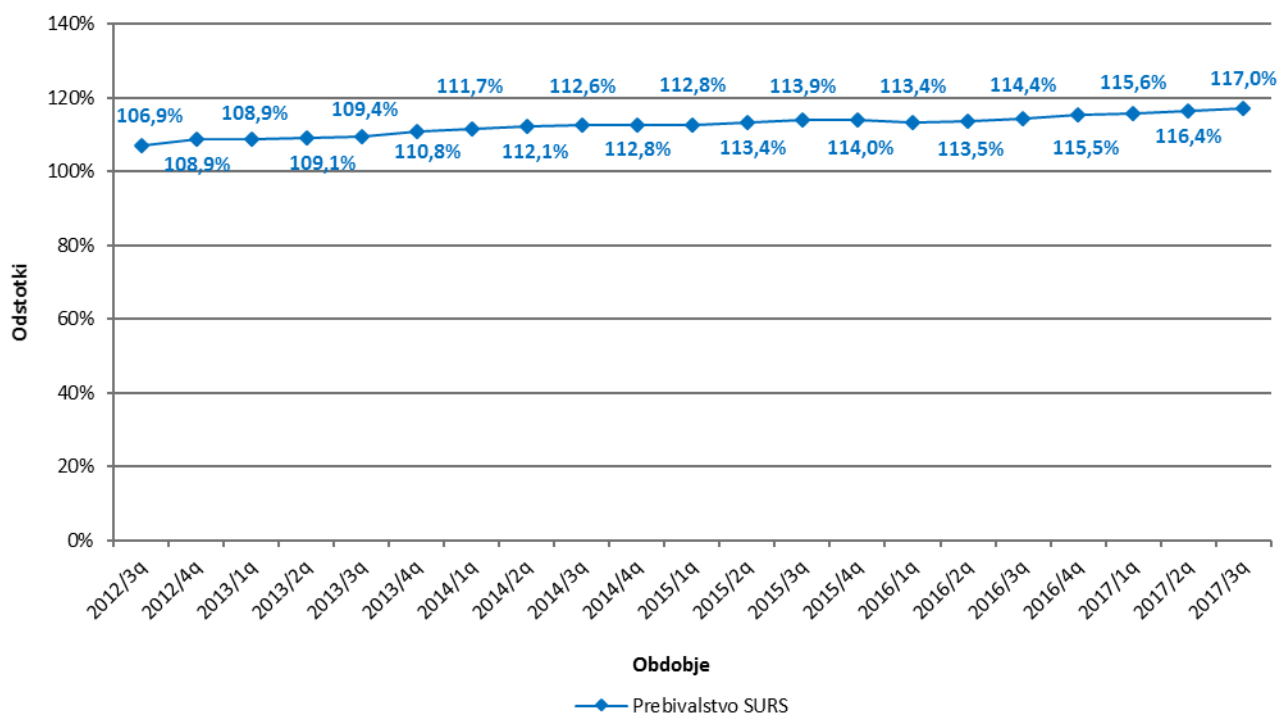
Slika 11: Penetracija dostopa do javnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji na gospodinjstva



Vir: AKOS, september 2017

Kljub dejstvu, da se odstotek gospodinjstev, ki uporabljajo zgolj mobilne naprave povečuje, kar je razvidno iz spodnje slike, pa večina končnih uporabnikov še vedno uporablja tako fiksni kot tudi mobilni dostop. Slednje gre pripisati dejstvu, da se fiksni širokopasovni dostop v veliki meri uporablja za dostop do interneta in tudi druge storitve, kot sta televizija in fiksna telefonija, ki se tako zagotavljajo v cenovno ugodnih paketih. Ker fiksna telefonija tako za uporabnike paketov predstavlja le malo dodatnih stroškov, lahko tako posledično ob upoštevanju relevantnega dela končnih uporabnikov, ki imajo tako fiksni kot tudi mobilni dostop, precenjuje komplementarnost zadevnih govornih storitev in posledično podcenjuje njihovo zamenljivost.

Slika 12: Penetracija dostopa do javnih mobilnih telefonskih storitev na prebivalstvo



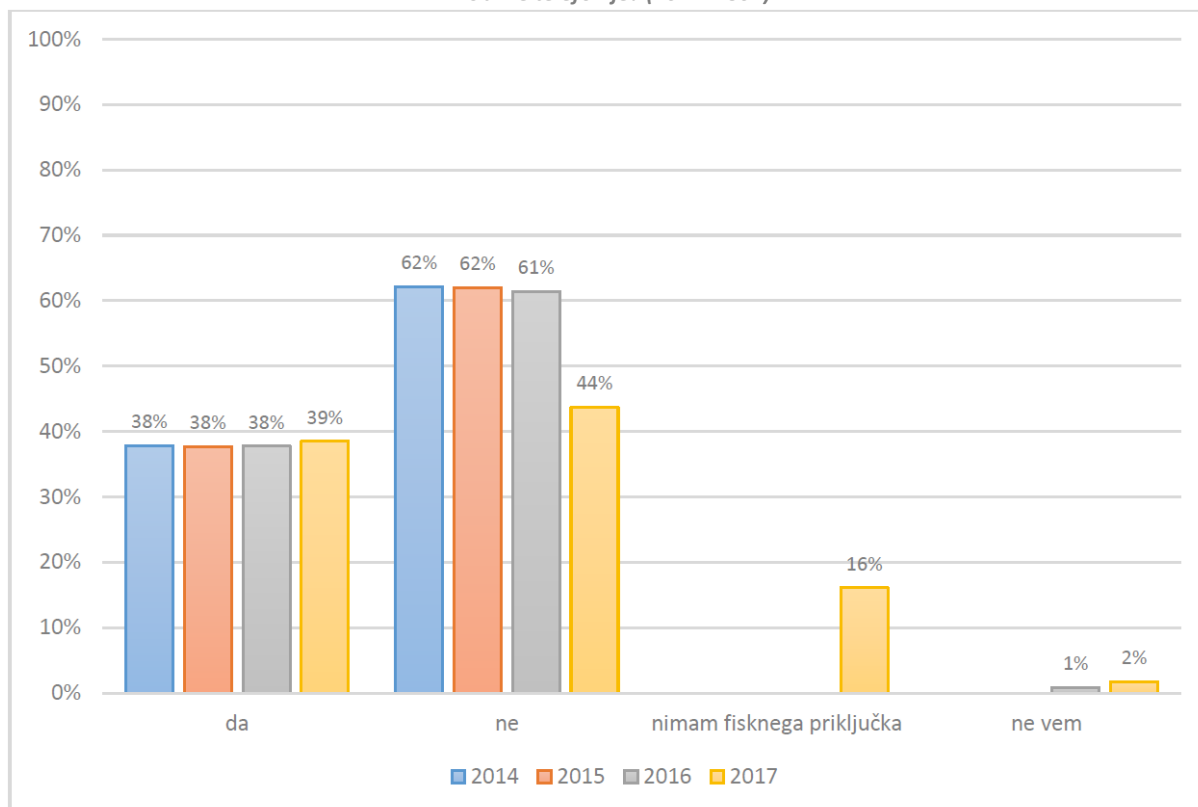
Vir: AKOS, september 2017

Iz izsledkov letne raziskave o mesečnih izdatkih gospodinjstev za storitve elektronskih komunikacij¹⁹ je razvidno, da je 39 % gospodinjstev že razmišljalo o odpovedi fiksnega telefonskega priključka zaradi razširjenosti mobilne telefonije (pri čemer se ta odstotek skozi obdobje ne spreminja), 44 % jih o tem še ni razmišljalo, 16 % gospodinjstev pa je to bodisi že storilo bodisi pa telefonskega priključka sploh ni imelo (Slika 13). Pri končnih uporabnikih se tako v veliki meri poraja vprašanje, ali imeti ob mobilnem dostopu hkrati še fiksni dostop do javnega telefonskega omrežja. Poleg navedenega se upoštevni trg nanaša tudi na poslovne uporabnike, ki pa tovrsten dostop v veliki meri še vedno uporabljajo, poleg tega pa so nanj vezane določene naprave, ki jih ni mogoče uporabljati v kombinaciji z mobilno telefonijo.

¹⁹ Raziskava o mesečnih izdatkih gospodinjstev za storitve elektronskih komunikacij, januar 2018: <http://www.akos-rs.si/raziskave-v-zvezi-s-koncni-uporabniki-raziskava-o-mesečnih-izdatkih-gospodinjstev-za-storitve-elektronskih-komunikacij-v-oktobru-2017-in-analiza-stanja-povprasevanja-po-visjih-hitrostih-dostopa-do-interneta-in-e-vsebinah>

Slika 13: Delež naročnikov, ki so že razmišljali o odpovedi telefonskega priključka zaradi razširjenosti mobilne telefonije

Vprašanje: Ali ste že kdaj razmišljali o odpovedi fiksnega telefonskega priključka zaradi razširjenosti mobilne telefonije? (2017n=801)



Vir: AKOS, december 2017

Primerjava med cenami fiksnega in mobilnega dostopa objektivno ni povsem mogoča, saj so v primeru dostopa do mobilnega telefonskega omrežja uporabniki subvencionirani pri nabavi telefonskih aparatov, pri fiksnem dostopu pa je v primeru konvergenčnih storitev cena že zajeta v paketu storitev. Prav tako obstaja za mobilni dostop na trgu izbira predplačniških paketov, v katerih sta priključnina in naročnina že implicitno vključena v ceno klica. Agencija se zaradi različnega načina zaračunavanja naročnine v mobilnih omrežjih, ki običajno že vključuje določeno – vse bolj pogosto tudi neomejeno – količino govornih in tudi drugih storitev, ni osredotočila na ceno dostopa kot takega, temveč na ceno klicev, ki jih lahko končni uporabniki opravljajo s pomočjo dostopa na fiksni lokaciji ali mobilnega dostopa po porabi vključenih količin. Agencija je tako ugotovila, da se cene storitev v mobilnem telefonskem omrežju v splošnem razlikujejo od cen storitev na fiksni lokaciji, ki so sicer nekoliko nižje, vendar pa ta ugotovitev ni povsem relevantna za sam zaključek glede zamenljivosti, saj uporabniki mobilnih storitev večinoma izbirajo takšne pakete, ki jim ustrezajo glede na njihovo porabo storitev.

Agencija glede na zgoraj navedeno ugotavlja, da gre pri obravnavanih načinih dostopa za enosmerno zamenljivost storitev, kar dokazuje tako zmanjševanje penetracije fiksne telefonije, kot tudi raziskava končnih uporabnikov, ki vse bolj razmišljajo od odpovedi fiksnega dostopa. Kljub ugotovitvi agencije, da popolna zamenljivost med fiksnim in mobilnim dostopom ne obstaja, kar bi pomenilo, da bi agencija mobilni dostop kot tak uvrstila na isti upoštevni trg, pa mobilna telefonija izvaja na fiksno telefonijo pritisk, ki fiksne operaterje pri določanju cen omejuje, kar je agencija v nadaljevanju ustrezno upošteva tudi pri izvedbi preizkusa treh meril.

Navedene zaključke agencije podpirajo tudi ugotovitve BEREC iz Poročila glede vpliva fiksno-mobilne zamenljivosti na opredelitev upoštevne trga (BoR (12) 52)²⁰, ki se primarno osredotoča na maloprodajne trge glasovnih storitev. BEREC v tem dokumentu zapiše, da je stanje glede fiksno-mobilne zamenljivosti v državah članicah EU zelo heterogeno in odvisno od številnih dejavnikov. Razlogi, zaradi katerih večina držav članic fiksnih in mobilnih storitev ni vključila na isti maloprodajni trg vključujejo prisotnost (1) različnih značilnosti v ponudbah le-teh, kot so to npr. cena, mobilnost in omejenost glede uporabe in (2) prednosti, ki jo uporabniki dajejo samemu načinu oziroma intenzivnosti uporabe enih in drugih storitev. BEREC ob tem izpostavlja enosmerno zamenljivost, ki že v samem poimenovanju pomeni izvajanje zgolj enosmernega pritiska mobilnih storitev na fiksne.

Poleg navedenega pa agencija ugotavlja, da operaterji preko mobilnega omrežja ponujajo uporabnikom tudi fiksno mobilne priključke, ki omogočajo zagotavljanje širokopasovnih paketov storitev, ki vključujejo telefonijo, širokopasovni dostop in televizijo, to pa predvsem na območjih, kjer imajo zadostno razpoložljivost kapacitet v mobilnem omrežju oziroma na območjih s slabšo pokritostjo s fiksnim omrežjem. Cene paketov fiksno mobilnih storitev so pri tem primerljive širokopasovnim paketom na fiksnem omrežju. Na podlagi navedenega tako agencija ugotavlja, da na isti upoštevni trg sodijo tudi fiksno mobilni priključki preko katerih se zagotavlja storitev telefonije.

Glede na navedeno agencija zaključuje, da storitev dostopa do omrežja na fiksni lokaciji in storitev dostopa do mobilnega telefonskega omrežja, predvsem iz razloga obstoja zgolj enosmerne zamenljivosti, nista del istega upoštevne trga. Ne glede na navedeno pa del istega upoštevne trga predstavljajo fiksno mobilni priključki preko katerih se zagotavlja storitev telefonije.

6.2 Opredelitev geografskega trga

Po opredelitvi upoštevne proizvodnega oziroma storitvenega trga je treba opredeliti geografski obseg trga, kar omogoči ustrezno oceno razmer učinkovite konkurence na njem. Prvi odstavek 99. člena ZEKom-1 med drugim tudi določa, da mora Agencija določiti geografski trg v skladu z načeli konkurenčnega prava in ob doslednem upoštevanju vsakokratnega Priporočila o upoštevne trgih in Smernic, obenem pa mora upoštevati tudi vse specifične trga zadevne države. Kot izhaja iz Smernic²¹, ustrezni geografski trg obsega območje, na katerem so zadevna podjetja vključena v ponudbo in povpraševanje po zadevnih proizvodih in storitvah, na katerem so pogoji konkurence dovolj enotni in ki ga je moč razlikovati od sosednjih območij, ker so pogoji konkurence na teh območjih znatno drugačni. Opredelitev geografskega trga pa po drugi strani ne zahteva, da so konkurenčne razmere popolnoma homogene, temveč zadostuje, da so si med seboj zadosti podobne. Zgolj v primerih, ko so si konkurenčne razmere na določenih območjih popolnoma različne, je upravičeno govoriti o različnih geografskih trgih. Upoštevni geografski trg tako obsega vsa področja, kjer se odvija povpraševanje in ponudba relevantnih storitev, pod pogojem, da le-to poteka v enakih oziroma podobnih konkurenčnih razmerah. Nadaljnja delitev na regionalne oziroma lokalne trge bi bila tako upravičena le, če bi se na podlagi analize ugotovilo, da na določenem območju Republike Slovenije obstajajo konkurenčne razmere, ki se v pomembni meri razlikujejo od razmer na drugih območjih.

Kot v nadaljevanju izhaja iz Smernic²² se je geografski obseg ustreznega trga po tradiciji določal na podlagi dveh glavnih meril, in sicer:

²⁰ http://www.berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/363-berec-report-impact-of-fixed-mobile-substitution-fms-in-market-definition, dostop na dan 16. 2. 2018

²¹ Smernice Komisije, točka 56.

²² Smernice Komisije, točka 59.

- območje, ki ga pokriva omrežje in
- obstoj pravnih in drugih normativnih instrumentov.

Agencija je pri izvedbi geografske analize uporabila tudi prostorske podatke, ki jih zbira in obdeluje v geografskem informacijskem sistemu. Geo-podatkovni sistem agencije je bil vzpostavljen leta 2015, z namenom pridobitve jasnejše slike stopnje razvitosti omrežij elektronskih komunikacij, pregleda trendov razvoja ter možnosti izvedbe različnih analiz v podporo različnim regulatornim odločitvam. Vključuje javno dostopne baze podatkov, podatke in podatkovne baze operaterjev elektronskih komunikacij ter podatkovne baze drugih javnih organov Republike Slovenije, do katerih ima agencija dostop.

Pri pregledu geografske opredelitve upoštevnega trga (ex) 1 »Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne in poslovne uporabnike (maloprodajni trg)« so bile uporabljene naslednje podatkovne baze:

- javno dostopne baze podatkov, med katere sodijo podatki iz Zbirnega katastra javne infrastrukture (ZK GJI)²³, podatki iz Registra prostorskih enot ter podatki s Katastra stavb,
- podatki in podatkovne baze operaterjev elektronskih komunikacij, od katerih je agencija za izvedbo geografske analize uporabila podatke iz informacijskega sistema družbe Telekom Slovenije d.d., o funkcijskih lokacijah bakrenih delilnikov ter o končnih lokacijah priključkov, ki se povezujejo na te lokacije,
- podatkovne baze drugih organov Republike Slovenije, do katerih ima agencija dostop, to so podatki iz Centralnega registra prebivalstva, iz katerega je agencija za namen geografske analize uporabila podatke o številu gospodinjstev na posamezni hišni številki.

Poleg navedenih je potrebno omeniti, da agencija prevzema in obdeluje še nekatere druge podatke in podatkovne baze, ki pa za to analizo niso bistvene. Agencija se zaveda, da so tovrstni podatki izredno dinamična komponenta in zato vse navedene kot tudi ostale baze podatkov²⁴ redno posodablja in sicer, ko zazna spremembo na trgu, ali pa vsaj vsake 4 mesece. Do zgoraj navedenih podatkov, ki so bili uporabljeni v poglavju geografske opredelitve upoštevnega trga ter ostalih delih analize, je agencija dostopila v januarju 2018.

V poglavju opredelitev trga proizvodov in storitev na podlagi zamenljivosti ponudbe in povpraševanja je agencija identificirala zamenljive priključke, ki sodijo na produktni upoštevni trg, v geografskem delu pa preverja, ali v Republiki Slovenija obstajajo posamezna področja, kjer se konkurenčni pogoji na opredeljenem produktnem upoštevne trgu bistveno razlikujejo in bi to posledično vodilo v geografsko segmentacijo oz. opredelitev dodatnih trgov znotraj nacionalnega teritorija. Smernice Komisije²⁵ kot začetno točko opredelitve upoštevne geografskih trgov navajajo test hipotetičnega monopolista, vendar je agencija mnenja, da rezultat nizkega, a trajnega zvišanja cen zadevnih produktov do 10 % ne bi vodil k selitvi uporabnikov na konkurenčnejša področja, prav tako pa tudi ne v hitre odzive konkurenčnih ponudnikov z gradnjo nove infrastrukture. Agencija je zato preverjala dostopnost do produktov na obstoječih bakrenih, optičnih, kabelskih in brezžičnih fiksnih omrežjih, preko katerih je mogoča realizacija zadevnih produktov.

²³ Agencija je iz ZK GJI uporabila podatke omrežnih priključnih točk javnega komunikacijskega omrežja ter podatke drugih objektov v javno korist (elektronske komunikacije).

²⁴ Izjema so podatki o trgu maloprodajnih in veleprodajnih produktov oziroma storitev širokopasovnega dostopa, podatki o lokacijah mobilnih baznih postaj s tehničnimi parametri ter kartografske podlage.

²⁵ Smernice Komisije, točka 57.

Pri analizi dostopnosti gospodinjstev do omrežne infrastrukture je agencija uporabila metodologijo »homes connected« s katero je izračunala deleže gospodinjstev s prisotnostjo infrastrukture na hišni številki po principu:

1. iz izvornih podatkov o omrežnih priključnih točkah oziroma podatkov iz informacijskega sistema družbe Telekom Slovenije d.d., je za posamezen tip tehnologije pridobila seznam naslovov²⁶ s prisotnostjo posamezne, ali ene izmed tehnologij po željenih kriterijih,
2. pridobljene HSMID je dopolnila s podatkom o številu gospodinjstev iz Centralnega registra prebivalcev,
3. število gospodinjstev, ki so izpolnjevala določen kriterij je delila s skupnim številom gospodinjstev v Republiki Sloveniji ter količnik pomnožila s 100.

Agencija je identificirala naslednje izračune pokritosti gospodinjstev po tehnologijah:

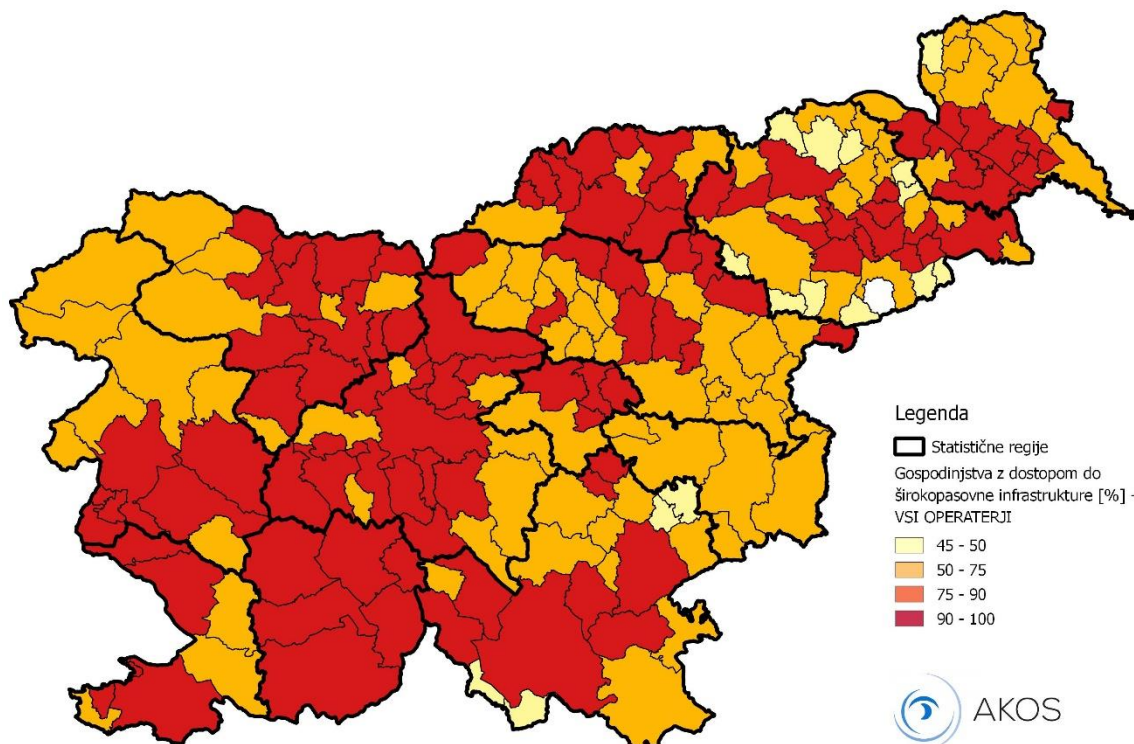
- 92,4 % gospodinjstev s prisotnostjo bakrene, optične ali kabelske širokopasovne infrastrukture,
- 45,2 % gospodinjstev s prisotnostjo kabelske širokopasovne infrastrukture,
- 46,3 % gospodinjstev s prisotnostjo optične širokopasovne infrastrukture,
- 20,3 % gospodinjstev s prisotnostjo fiksne brezžične širokopasovne infrastrukture,
- 79,3 % gospodinjstev s prisotnostjo bakrene širokopasovne infrastrukture, ki jo zagotavlja izključno družba Telekom Slovenije d.d
- 81,1 % gospodinjstev s prisotnostjo bakrene infrastrukture (vključno z ozkopasovno), ki jih zagotavlja izključno družba Telekom Slovenije d.d.²⁷

Agencija dodatno ugotavlja, da poleg navedenih obstaja še nekaj dodatnih gospodinjstev, ki so na dosegu omenjenih omrežij, a le tega ni preverjala, saj omenjena gospodinjstva tudi do sedaj niso dostopala do produktov in storitev, ki sodijo na zadeven upoštevni trg, poleg tega ima na območjih brez alternativnega dostopa družba Telekom Slovenije d.d. obveznost zagotavljanja dostopa do storitev iz nabora univerzalne storitve po dostopni ceni na trgu. Agencija tudi ugotavlja, da je omrežje družbe Telekom Slovenije d.d. prostorsko gledano prisotno na celotnem področju Republike Slovenije. Na omrežju družbe Telekom Slovenije d.d. je drugim operaterjem zagotovljen tudi reguliran medoperaterski dostop na vertikalno povezanih širokopasovnih trgih, ki jim omogoča ponujanje storitev fiksne telefonije, tako da imajo slednji dostop do uporabnikov na celotnem območju države. Prav tako pa imajo operaterji možnost zagotavljanja dostopa tudi na odprtih širokopasovnih omrežjih (OŠO) ter na podlagi komercialnih dogovorov z drugimi imetniki infrastrukture. Prikazi s pokritostjo širokopasovnih omrežij po občinah so predstavljeni v nadaljevanju.

²⁶ HSMID – medresorski identifikator stavbe.

²⁷ Za izračun so bili uporabljeni podatki iz informacijskega sistema družbe Telekom Slovenije d.d., ki poleg širokopasovnih bakrenih paričnih povezav, vključujejo tudi ozkopasovne.

Slika 14: Gospodinjstva z dostopom do širokopasovne infrastrukture – vsi operaterji



Vir: AKOS, marec 2018

Agencija je tudi identificirala manjši del bakrenega paričnega omrežja družbe Telekom Slovenije d.d., ki ne omogoča širokopasovnih povezav, temveč zgolj ozkopasovne. Gospodinjstva, ki se nahajajo na teh naslovih hišnih števil in nimajo alternativnih povezav, ne morejo dostopati do zadevnih produktov drugih ponudnikov, ki sodijo na predmetni upoštevni trg, temveč le do mobilne telefonije, ki zaradi enosmerne zamenljivosti predstavlja pritisk na oblikovanje cen fiksnih storitev. Za navedena območja pokrivanja ozkopasovnega omrežja je agencija dodatno preverila, koliko je takih, kjer ne obstaja alternativa v obliki fiksnega optičnega ali kabljskega omrežja. Ugotovitve prikazujeta naslednja prikaza po občinah.

Skupno obstaja 1,2 % gospodinjstev v Republiki Sloveniji z dostopom do ozkopasovnega bakrenega paričnega omrežja družbe Telekom Slovenija d.d., brez fiksne alternative, od tega je 0,6 % gospodinjstev z aktivnimi telefonskimi priključki. Omenjena gospodinjstva se razdrobljeno nahajajo na celotnem področju države, brez kakega izrazitega geografskega vzorca, določena so sicer tudi na hišnih številkah, ki so na doseg²⁸ ostalih tipov omrežij oz. na območjih, kjer je bil izražen tržni interes ali gradnja odprtih širokopasovnih omrežij po NGN 2020. Zaradi vseh navedenih dejstev, predvsem zaradi zelo majhnega obsega teh priključkov na ozkopasovnem omrežju, za katere sicer obstaja možnost uporabe mobilnega dostopa ali prihodnjih alternativnih oblik dostopa, agencija meni, da za slednje ni potrebe po segmentaciji teh na ločen pod-trg.

Dodatno agencija ugotavlja, da družba Telekom Slovenije d.d. ponuja dostop do omrežja na fiksni lokaciji pod enakimi pogoji na celotnem območju Republike Slovenije. Enaka ugotovitev velja tudi za

²⁸ Širokopasovno omrežje je v bližini hišne številke.

druge operaterje, ki pa, razen zanemarljivega deleža CS/CPS in WLR priključkov, ponujajo izključno storitve IP telefonije. Agencija pri analizi stanja na upoštevem trgu namreč ni zasledila, da bi katerikoli operater na posameznem območju znotraj države svoje storitve ponujal po drugačni ceni in pod drugačnimi pogodbenimi pogoji, kot pa na ostalih območjih.

Agencija podobno ugotavlja tudi za strategije trženja in prodajne strategije največjih operaterjev, ki so prav tako nacionalno usmerjene. Agencija je sicer zaznala pojav posameznih kampanj z lokalno ciljno usmerjenostjo, vendar brez posebnih geografskih vzorcev, ki bi skupno kazali na ožjo usmerjenost od nacionalnega področja. Agencija tako ugotavlja, da so konkurenčni pogoji enaki za območje celotne države in niso vezani na določeno regijo ali območje. Enakost pogojev (predvsem cenovnih) na celotnem področju države, kot enega izmed razlogov za nacionalno opredelitev upoštevnega trga v Skupnih stališčih²⁹ identificira tudi BEREC.

Dalje agencija ugotavlja, da je v Republiki Sloveniji obstoj pravnih in drugih normativnih instrumentov za področje elektronskih komunikacij in varstva konkurence vezan na celotno nacionalno območje. Ker operaterji, ki zagotavljajo dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji, ne na medoperaterskem ne na maloprodajnem trgu znotraj nacionalnega obsega države ne postavljajo različnih pogojev ali cen, niti praviloma ne omejujejo svojega delovanja zgolj na posamezna geografska območja v Republiki Sloveniji, kot je agencija to predhodno že ugotovila, tako ni razlogov, da bi lahko geografsko območje upoštevnega trga ožili na regionalne ali lokalne trge, saj so pogoji enakovredni na nacionalnem nivoju.

Agencija v skladu z vsem navedenim zaključuje:

1. omrežje družbe Telekom Slovenija d.d., ki omogoča veleprodajni dostop na vertikalno povezanih reguliranih trgih in s tem zagotavljanje produktov, ki sodijo na zadevni upoštevni trg, je razpoložljivo nacionalno,
2. omrežja drugih operaterjev so v različnem in omejenem obsegu prisotna območju Republike Slovenije,
3. operaterji svoje ponudbe geografsko ne diferencirajo ter ponujajo dostop do storitev pod enakimi pogoji na celotnem območju Republike Slovenije, enako velja tudi za njihove prodajne in trženjske strategije,
4. pravni in normativni okvir ter pravila varstva konkurence so vezana na celotno nacionalno območje Republike Slovenije.

Agencija tako zaključuje, da za geografsko območje predmetnega upoštevnega trga velja celotno ozemlje Republike Slovenije.

6.3 Sklep o opredelitvi upoštevnega trga »Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne in poslovne uporabnike (maloprodajni trg)«

Agencija na podlagi predhodnih ugotovitev zaključuje, da upoštevni trg »Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne in poslovne uporabnike (maloprodajni trg)« obsega celotno ozemlje Republike Slovenije in vključuje naslednje vrste priključkov:

- analogni PSTN telefonski priključki, ki omogočajo en komunikacijski kanal,
- ISDN BRA (osnovni) telefonski priključki, ki omogočajo dva komunikacijska kanala,
- IP telefonski priključki, vključno z vsemi tehničnimi izvedbami IP telefonije,
- ISDN PRA (primarni) telefonski priključki, ki omogočajo 30 komunikacijskih kanalov,

²⁹ BoR (14) 73, točka 113.

- telefonski priključki, ki se na podlagi 115. člena ZEKom-1 uporabljajo za izpolnjevanje obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve in so lahko izvedeni z žičnimi ali brezžičnimi tehnologijami, vključno s fiksno mobilnimi priključki,
- fiksno mobilni priključki preko katerih se zagotavlja storitev telefonije,
- telefonski priključki indirektnega dostopa s storitvijo izbire in predizbire operaterja (CS/CPS) in
- telefonski priključki, ki se zagotavljajo preko veleprodajne storitve medoperaterskega zakupa naročniških priključkov (WLR).

Navedene storitve dostopa so obravnavane kot samostojne storitve in ne kot storitve, vključene v pakete storitev. Na obravnavani upoštevni trg je vključena enkratna priključnina na fiksno omrežje in vsakokratna mesečna naročnina, kar velja za vse navedene storitve dostopa do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji ne glede na vrsto priključka. Z navedenimi storitvami dostopa pa so povezane tudi ostale storitve, kot so dopolnilne storitve, sprememba in prenos naročniškega razmerja,časne izključitve, ponovne vključitve, omejevanje odhodnih klicev in drugo.

7 Preizkus treh meril

S tem, ko je Evropska komisija sprejela novo Priporočilo o upoštevni trgih, je do tedaj veljavno priporočilo spremenila tako, da namesto sedmih to po novem določa pet upoštevni trgov. Glede preostalih upoštevni trgov – torej tistih, ki so bili iz njega izločeni – pa aktualno priporočilo v recitalu 22 določa obveznost agencije na način, da mora ta na podlagi preizkusa treh meril ugotoviti, ali so izločeni trgi še vedno lahko predmet predhodnega (ex-ante) urejanja.

Ker upoštevni trg »Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne in poslovne uporabnike (maloprodajni trg)« po novem ni več uvrščen med upoštevne trge, ki so predmet predhodne (ex-ante) regulacije, je agencija za namen morebitne nadaljnje ex-ante regulacije tega trga v skladu z drugim odstavkom 99. člena ZEKom-1 pristopila k ugotavljanju izpolnjenosti treh meril, ki jih podrobneje opredeljuje Priporočilo o upoštevni trgih. Kot izhaja iz recitala 11, nadalje pa iz točke 2 normativnega besedila tega akta, ta določa, da je treba za opredelitev trgov, ki so lahko predmet predhodnega (ex-ante) urejanja, uporabiti naslednja merila oz. kriterije:

1. prisotnost visokih in stalnih vstopnih ovir strukturne, pravne ali regulativne narave;
2. struktura trga, ki se ne nagiba k učinkoviti konkurenci v ustreznem časovnem okviru;
3. uporaba zgolj konkurenčnega prava ne zadošča za ustrezen odziv na ugotovljeno tržno pomanjkljivost.

Navedena tri merila je treba uporabljati kumulativno, torej tako, da že neizpolnjevanje kateregakoli od njih pomeni, da trg ne more biti predmet predhodnega (ex-ante) urejanja. Temu nasprotno pa zgolj izpolnjevanje vseh treh meril hkrati pomeni, da je predmetni upoštevni trg lahko predmet predhodnega (ex-ante) urejanja.

Upoštevanje navedeno relevantno pravo je treba postopek analize predmetnega upoštevni trga pričeti z izvedbo preizkusa treh meril. Ta mora pokazati, ali so na trgu še vedno prisotne visoke in stalne vstopne ovire, ki so strukturne, pravne ali regulativne narave, dalje mora pokazati, ali je struktura tega trga takšna, da se ne nagiba k učinkoviti konkurenci, ter končno, ali konkurenčna (ex-post) zakonodaja in regulacija ne zadošča za ustrezen odziv trga.

V kolikor bo preizkus treh meril v nadaljevanju pokazal kumulativno izpolnjenost vseh treh, bo agencija nadalje izvedla še analizo tega upoštevni trga, kot oceno morebitnega obstoja pomembne tržne moči enega ali več operaterjev na tem upoštevni trgu. V kolikor pa bo preizkus pokazal neizpolnjenost (najmanj) enega od treh meril, bo agencija ugotovila, da predmetni upoštevni trg ni več primeren za predhodno urejanje, in bo na podlagi določil 101. in 191. člena ZEKom-1 v ločenem upravnem postopku razveljavila veljavno regulatorno odločbo št. 38244-1/2013/3 z dne 17. 4. 2013.

7.1 Prvo merilo: prisotnost visokih in stalnih ovir za vstop na trg

Skladno s Priporočilom o upoštevni trgih sta pri presoji visokih in stalnih vstopnih ovir za vstop na trg pomembni zlasti dve, in sicer:

- strukturne ovire, ter
- pravne oziroma regulatorne ovire.

Grožnja, da bo novi ponudnik vstopil na trg – bodisi na dolgi rok, bodisi za krajši čas – je s strani potencialne konkurence ena glavnih vrst pritiska na obstoječe podjetje, ki pa se s postavljanjem

vstopnih ovir zmanjša. Na splošno je mogoče ugotoviti, da so vstopne ovire ključnega pomena, saj so predpostavka za dolgoročno odsotnost učinkovite konkurence na trgu.

Ovire za vstop na trg so dejavnik, ki morebitne nove vstopnike bodisi onemogoča bodisi jih postavlja v slabši položaj. Ob vstopu na trg se novi ponudniki srečujejo z ovirami, ki jih za obstoječe oziroma uveljavljene ponudnike – delujoče na tem trgu bistveno dalj časa, ali pa so celo vanj vstopili kot prvi – ni, pri čemer njihov vstop v posledici tudi ne prinaša takojšnje vzpostavitev učinkovite konkurence. Vstopne ovire obstajajo, kadar so za prodor na določen trg potrebne velike naložbe in načrtovanje zmogljivosti v daljšem časovnem obdobju, da bi bile donosne.

7.1.1 Strukturne ovire

Strukturne ovire za vstop na trg obstajajo, če pri danem povpraševanju stanje tehnologije in obstoječa struktura stroškov povzročata nesorazmerne pogoje med (na eni strani) bivšim monopolistom in (na drugi strani) operaterji, ki bodisi želijo vstopiti na trg bodisi so to že storili, vendar v kasnejši fazi. Prisotne so, ko je stanje na področju tehnologije – in z njo povezana stroškovna struktura in/ali raven povpraševanja – takšno, da ustvarja nesorazmerne pogoje med (na eni strani) obstoječimi ponudniki in (na drugi strani) novimi oziroma kasnejšimi vstopniki, na način, da slednjim preprečuje ali bistveno otežuje vstop na trg oziroma jim onemogoča oblikovanje takšnih cen in pogojev, da bi lahko bili konkurenčni obstoječim ponudnikom. Visoke strukturne vstopne ovire so torej prisotne takrat, ko je trg soočen bodisi (1) z visokimi vstopnimi stroški, (2) z ekonomijami obsega in ekonomijami povezanosti ali (3) z visokimi potopljenimi stroški.

Agencija je z namenom, da se ugotovi prisotnost strukturnih vstopnih ovir, ki bi lahko kazale na odsotnost učinkovite konkurence, preverila naslednje podkriterije, ki pa niso kumulativne narave:

- nadzor nad infrastrukturo, ki se je ne da zlahka podvojiti;
- potopljeni stroški;
- ekonomije obsega in ekonomije povezanosti;
- tehnološke prednosti ali superiornost;
- stopnja vertikalne integracije;
- ovire za širitev;
- raznolikost storitev in produktov.

Pri tem je agencija z uporabo prilagojenega »*Greenfield*« pristopa preverila, ali so visoke vstopne ovire nepremostljive tudi v primeru odsotnosti regulacije predmetnega upoštevne trga, ob upoštevanju, da se na vertikalno povezanih veleprodajnih trgih regulacija izvaja.

7.1.1.1 Nadzor nad infrastrukturo, ki se je ne da zlahka podvojiti

Nadzor nad infrastrukturo, ki se je ne da zlahka podvojiti, je v tesni povezavi z obstojem potopljenih stroškov, ki ga agencija obravnava kot ločen podkriterij. Infrastruktura, ki se je ne da zlahka podvojiti, je pokazatelj tržne moči, ki jo lahko uživajo obstoječi operaterji, zvišuje pa vstopne ovire za potencialne nove vstopnike, na trgu pa temu posledično ne kaže na konkurenčno stanje. V kolikor operater javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji razpolaga z infrastrukturo, ki se je ne da zlahka podvojiti, upošteva da ta infrastruktura predstavlja pomemben dejavnik pri oblikovanju storitve, ga to postavlja v močnejši tržni položaj, zaradi katerega lahko na maloprodajnem in medoperaterskem trgu deluje v precejšnji meri neodvisno od ostalih ponudnikov in povpraševalcev. Poleg tega daje infrastruktura obstoječim operaterjem na trgu vselej tudi možnost, da prenašajo tržno moč na horizontalno in

vertikalno povezane trge. Pri podvojitvi infrastrukture namreč obstajajo ovire, ki so lahko predvsem tehnične in ekonomske narave.

Izgradnja javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji predstavlja visoko investicijo, ki je praviloma nekajkrat višja kot je izgradnja mobilnega omrežja, prav tako pa je tudi čas, ki je potreben za izgradnjo fiksnega omrežja, nekajkrat daljši kot pri izgradnji mobilnega omrežja. Poleg izgradnje hrbteničnega omrežja, ki je v primeru fiksnega omrežja v celoti izvedeno s fizičnimi povezavami, je potrebno vzpostaviti še fizične povezave z vsemi priključnimi točkami v dostopovnem delu omrežja. Iz opisanega razloga v preteklosti praktično ni prihajalo do podvajanj fiksnih telefonskih omrežij, kar je pri mobilnih omrežjih sicer običajna praksa. Vstop novih ponudnikov v segment fiksne telefonije je bil tako predvsem odvisen od liberalizacije trga, saj izgradnja vzporedne infrastrukture za fiksno telefonijo, kakršno je sicer bivši monopolist ob odsotnosti konkurence in podpori neposrednih finančnih vlaganj s strani končnih uporabnikov gradil postopoma več desetletij, ekonomsko gledano ni bila upravičena.

Gradnja vzporedne fiksne dostopovne infrastrukture je postala za potencialne nove vstopnike na trg ekonomsko upravičena šele s prihodom širokopasovnih storitev, pa še to le na gosteje poseljenih geografskih območjih države. Poleg družbe Telekom Slovenije d.d., ki edina razpolaga s fiksnim telefonskim omrežjem, ki je več ali manj razširjeno in razvejano po celotnem nacionalnem ozemlju, s fiksno dostopovno infrastrukturo v večji meri razpolagata še družbi T-2 d.o.o., in Telemach d.o.o. Družba Telekom Slovenije d.d. v dostopovnem delu omrežja kot fizični medij (še vedno) pretežno uporablja bakrene parice, ki so prisotne v večini slovenskih gospodinjstev (81,1 %). Na bakreni infrastrukturi pa poleg klasične telefonije ponujati tudi storitve IP telefonije, in sicer preko xDSL širokopasovnega dostopa, ki pokriva 79,3 % gospodinjstev. Poleg obstoječega bakrenega omrežja je družba Telekom Slovenije d.d. (večinoma vzporedno) zgradila še FTTH dostopovno omrežje, ki pokriva 26,1 % gospodinjstev. Pri tem je na začetku gradila optično omrežje z arhitekturo točka-točka (P2P), kasneje pa je v letu 2015 prešla na gradnjo infrastrukture z arhitekturo točka-več-točk (P2MP). V zvezi s slednjim gre ugotoviti, da je družba T-2 d.o.o. – kot novi vstopnik na trg širokopasovnih storitev – v preteklosti z gradnjo lastnega optičnega omrežja neposredno izzvala družbo Telekom Slovenije d.d., da je ta kot sledilec tudi sama pričela z gradnjo svojega optičnega omrežja. Stanje na trgu kaže, da FTTH omrežje družbe T-2 d.o.o., ki je grajeno z arhitekturo točka-točka (P2P), pokriva 17,5 % gospodinjstev. Družbi Telekom Slovenije d.d. predstavlja zelo močno neposredno konkurenčno grožnjo tudi kabelski operater, družba Telemach d.o.o., ki preko lastnega kabelskega omrežja, kateri je v celoti nadgrajen na standard DOCSIS 3.0, pokriva 33,2 % gospodinjstev, preko lastnega FTTH omrežja grajenega z arhitekturo točka-več-točk (P2MP) pa še dodatnih 5,9 % gospodinjstev. Poleg navedenih širokopasovnih omrežij grajenih na komercialno zanimivih območjih so bila na ruralnih redko poseljenih območjih in zato komercialno nezanimivih območjih s pomočjo javnega sofinanciranja gradnje iz Evropskih sredstev izgrajena odprta širokopasovna omrežja (OŠO), ki dosegajo 5,1 % pokritost gospodinjstev. Pri tem gre tako za optična omrežja grajena z točka-točka (P2P) kot tudi točka-več-točk (P2MP) arhitekturo. Omrežja drugih operaterjev, ki so še prisotni na trgu z optično, koaksialno kabelsko ali fiksno brezžično širokopasovno infrastrukturo, pa so predvsem omejena na manjša lokalna ruralna območja z nekoliko manj redko poselitvijo.³⁰

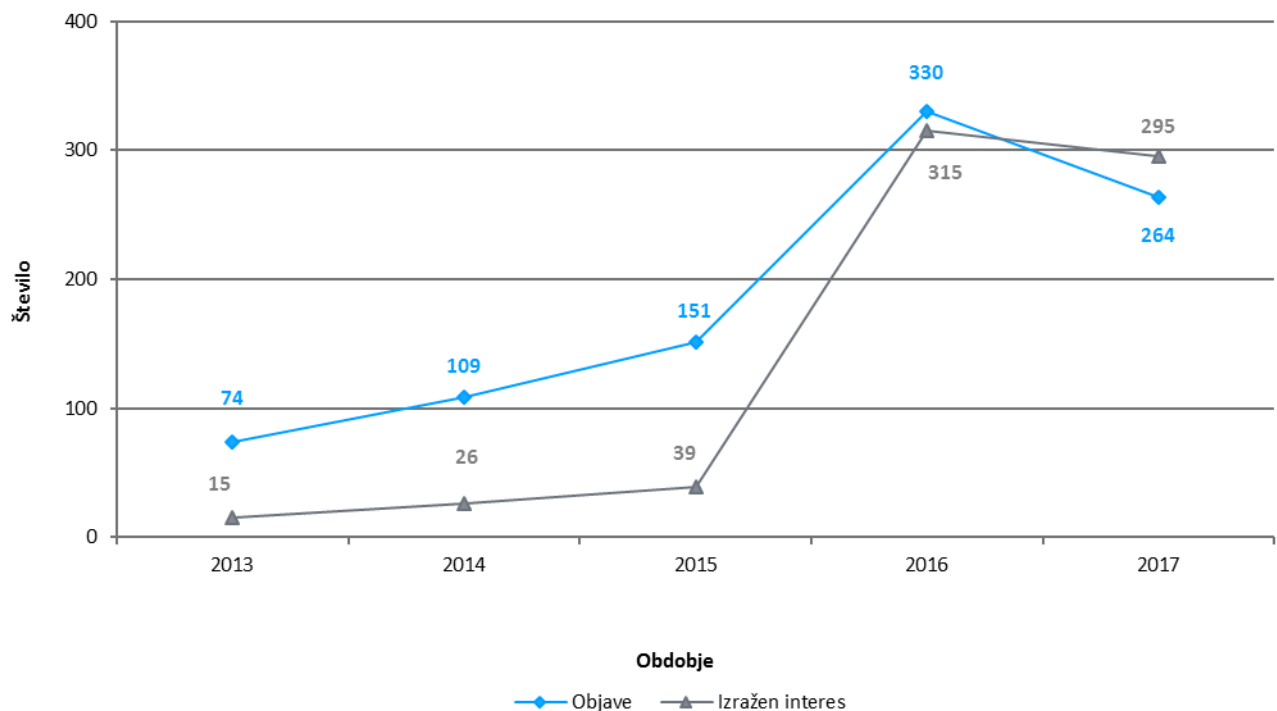
Glede na razpoložljive podatke agencije družba Telekom Slovenije d.d. svoje obstoječe bakreno TDM telefonsko omrežje postopoma ukinja in prehaja v celoti na IP omrežje. Prehod bo po navedbah družbe (dokument št. 38241-5/2018/3) zaključen do konca leta 2020, ko bodo v celoti ukinjene še zadnje lokalne TDM centrale, vsi preostali naročniki fiksne telefonije pa bodo tako povezani na NGN klicno centralo. Ob koncu obravnavanega obdobja je PSTN/ISDN telefonijo uporabljalo 35 % vseh njenih naročnikov, medtem ko je bilo na TDM centrale povezanih le še 16 % vseh njenih naročnikov, kar pomeni, da se preostalom naročnikom klasični priključek omogoča z uporabo vmesnikov med

³⁰ Vir: Poročilo AKOS o razvoju trga elektronskih komunikacij za tretje četrtletje 2017

PSTN/ISDN in IP na funkcijski lokaciji, s tem pa uporaba TDM centrale ni več potrebna. Slednje dodatno potrjuje ugotovitve agencije, da se pomen bakrenega TDM telefonskega omrežja in s tem klasične telefonije na predmetnem trgu s hitrim tempom zmanjšuje, kar posledično znižuje vstopno oviro nadzora nad infrastrukturo, ki se je ne da zlahka podvojiti.

Stroški, ki so povezani z izgradnjo novega fiksnega omrežja, se lahko zmanjšajo s souporabo obstoječe oziroma skupno gradnjo nove infrastrukture, pri čemer pa je upoštevan prihranek še posebej velik v območjih z manjšo poseljenostjo. Navedeno predstavlja relativno pomemben del nižanja vstopnih stroškov, posledično temu pa tudi lažjo podvojitev omrežja. To možnost daje operaterjem na voljo veljavna zakonodaja na področju elektronskih komunikacij. Direktiva 2014/61/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o ukrepih za znižanje stroškov za postavitve elektronskih komunikacijskih omrežij visokih hitrosti (v nadaljevanju: Direktiva o ukrepih za znižanje stroškov) je bila v ZEKom-1 implementirana z novelo ZEKom-1C (Uradni list št. 40/2017), ki je začela veljati 20. 8. 2017, in predvideva simetrično nalaganje obveznosti glede omogočanja dostopa do fizične infrastrukture (vključno z vstopnimi jaški, kanalizacijo in napeljavo v stavbah), kot tudi neuporabljenih optičnih vlaken v primeru lastnikov druge javne infrastrukture. Operaterjem je tako omogočeno, da se dogovarjajo za dostop do fizične infrastrukture in neuporabljenih optičnih vlaken na podlagi komercialnih dogovorov, ki vključujejo vse pogoje dostopa, vključno s ceno. V primeru neuspešnih pogajanj lahko o dostopu odloči Agencija v okviru reševanja medoperaterskega spora, pri čemer pa navedeno ne posega v obveznosti, ki jih lahko Agencija v skladu z določili ZEKom-1 glede regulatornih obveznosti (določbe 95. do 107. člena) naloži operaterjem s pomembno tržno močjo. Predmetna zakonodaja operaterjem tako omogoča souporabo in sovlaganja v infrastrukturo, kar jim bistveno znižuje stroške investicij, temu dodatno pa skrajšuje tudi roke glede pridobivanja ustreznih dovoljenj in služnosti, kar v vseh pogledih poenostavi upravne oziroma civilne postopke. Na ta način so v smislu gradnje ter razvoja elektronskih komunikacijskih omrežij v znatni meri olajšana vlaganja v infrastrukturo. Operaterji se tega vse bolj poslužujejo, kar je razvidno tudi iz podatkov o objavah skupnih gradenj in izraženem interesu, ki jih prikazuje spodnja slika.

Slika 15: Število objav skupnih gradenj in izraženega interesa za skupno gradnjo



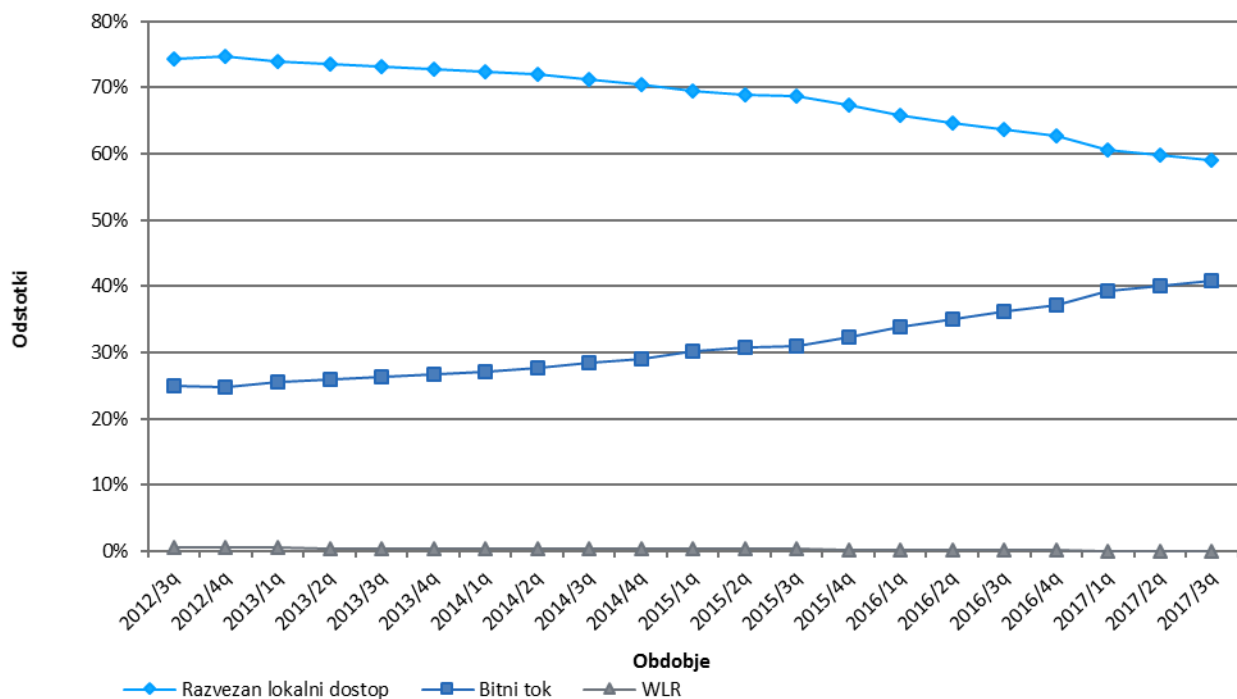
Vir: AKOS, 2017

V obdobju, ko nov vstopnik (po eni strani) še ne razpolaga s konkurenčnim omrežjem in mora (po drugi strani) na trgu že nastopati s konkurenčnimi produkti, če si želi na srednji rok zagotoviti ekonomije obsega, ki bodo ekonomsko upravičile njegov vstop, je tak operater lahko podvržen neenakopravnemu boju z uveljavljenim operaterjem, ki se s takšnimi pogoji v času svojega vstopa na trg ni srečeval. Na trgu, ki kaže odsotnost učinkovite konkurence, bi se tak novi vstopnik torej soočal z zavrnitvami za vsakršen dostop do omrežja obstoječega prevladujočega infrastrukturnega operaterja, konkretno gledano pa z zavrnitvami glede delitve določenih delov njegove infrastrukture, z zavlačevanjem v pogajanjih, s postavljanjem nerazumnih pogojev za dostop, s postavljanjem nerazumno visokih cen za veleprodajne storitve, s pogajanjem v slabi veri, prav tako pa bi bil soočen tudi z zaostrovanjem pogojev na drugih, vertikalno ali horizontalno povezanih trgih. Iz tega razloga je agencija v preteklosti predmetni upoštevni trg regulirala, tako da je operaterjem – ob tedaj visokih vstopnih ovirah – omogočila vstop z naložitvijo obveznosti družbi Telekom Slovenije d.d., kot operaterju s prevladujočo tržno močjo glede nudenja veleprodajne storitve medoperaterskega zakupa naročniških priključkov (WLR) na trgu dostopa do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne in poslovne uporabnike. Poleg navedenega pa je bila družbi Telekom Slovenije d.d. naložena tudi prepoved zaračunavanja prekomernih cen mesečnih naročnin kot zaščitni ukrep za končne uporabnike za čas do vzpostavitve učinkovite konkurence na predmetnem trgu.

Nadzor nad infrastrukturo, ki se je ne da zlahka podvojiti, na predmetnem upoštevem trgu kot vstopna ovira še vedno obstaja, vendar pa – vsaj v določeni meri – ta nikakor ni več nepremostljiva. Objektivno gledano danes velja, da fiksne omrežja v gosteje naseljenih območjih do neke mere ni več nemogoče podvojiti zgolj zaradi ekonomskih razlogov, temu dodatno pa za to tudi ne obstajajo kakšne evidentne tehnične ovire. Navedeno dokazujejo omrežja treh operaterjev, ki so v večjem obsegu – nekatera več, druga manj – že prisotna na teh območjih, kar pomeni, da sta poleg

prevladujočega operaterja tudi še dva kasnejša vstopnika na trg že uspela vzpostaviti določen obseg lastne infrastrukture. Kljub težavam, ki nastopajo pri podvajanju infrastrukture, pa imajo novi vstopniki na celotnem omrežju družbe Telekom Slovenije d.d. tudi možnost, da dostopajo do infrastrukture in storitev preko reguliranih produktov na vertikalno povezanih veleprodajnih trgih (tj. razvezanega lokalnega dostopa oziroma dostopa preko bitnega toka). Kot je razvidno iz spodnje slike, se operaterji teh oblik dostopa večinoma tudi poslužujejo, pri čemer pa se medoperaterskega zakupa naročniških priključkov (WLR), ki je naložen družbi Telekom Slovenije d.d. na predmetnem upoštevem trgu, praktično skoraj ne poslužujejo, tako da je ob koncu obravnavanega obdobja ta predstavljal le zanemarljiv delež (0,09 %), trend upadanja pa se s tem v zvezi kaže tudi v prihodnje. Operaterji pa imajo poleg navedenega tudi možnost dostopa do odprtih širokopasovnih omrežjih (OŠO) ter sklepajo tudi komercialne dogovore z drugimi imetniki infrastrukture. Vse navedeno novim vstopnikom na trg omogoča tudi zagotavljanje dostopa do javnega telefonskega omrežja in oblikovanje ponudbe, ki praviloma vključuje še najmanj eno širokopasovno storitev. S tem se v veliki meri še dodatno znižuje vstopna ovira nadzora nad infrastrukturo, ki se je ne da zlahka podvojiti. Ker je podvojitev fiksnega omrežja vsekakor zahteven in drag podjem, je ključno, da na veleprodajnem trgu obstaja produkt, ki operaterjem omogoča izvajanje storitev na najširšem območju Republike Slovenije. Agencija ugotavlja, da navedeni regulirani produkti na vertikalno povezanih veleprodajni trgih, ki novim vstopnikom na trg omogočajo izvajanje storitev fiksne telefonije na maloprodajnem trgu, v veliki meri znižujejo vstopno oviro nadzora nad infrastrukturo, ki se je ne da zlahka podvojiti. Slednjega pa ne moremo trditi za medoperaterski zakup naročniških priključkov (WLR), ki se uporablja v zanemarljivem obsegu, to pa pomeni, da obstoječa regulacija predmetnega upoštevnega trga nima več praktično nikakršnega vpliva na zniževanje omenjene vstopne ovire.

Slika 16: Tržni deleži različnih oblik reguliranega veleprodajnega dostopa do omrežja družbe Telekom Slovenije d.d.



Vir: AKOS, september 2017

Ob vsem zapisanem agencija zaključuje, da je na gosteje poseljenih območjih javna telefonska omrežja na fiksni lokaciji do neke mere možno podvojiti, na območjih kjer pa tega ni mogoče doseči, imajo novi vstopniki na podlagi veljavne zakonodaje možnost souporabe in skupne gradnje infrastrukture, poleg tega pa so jim na vertikalno povezanih veleprodajnih trgih na voljo tudi regulirani produkti na omrežju družbe Telekom Slovenije d.d., preko katerih jim je omogočeno izvajanje maloprodajnih storitev, kot tudi možnost dostopa do odprtih širokopasovnih omrežjih (OŠO), kar kaže na prisotnost učinkovite konkurence na trgu, ter na odsotnost strukturnih ovir nadzora nad infrastrukturo ki se je ne da zlahka podvojiti, saj te nikakor niso nepremostljive ali stalne.

7.1.1.2 Potopljeni stroški

Potopljeni stroški, oziroma stroški ki ne bodo povrnjeni ob morebitnem izstopu iz trga, so lahko pomembna vstopna ovira. Relevantni so v celotnem sektorju elektronskih komunikacij, saj so za izgradnjo omrežja in infrastrukture potrebne velike vstopne investicije. Novi vstopnik bo za vstop na trg pripravljen vložiti sredstva le v primeru, če bo lahko upravičeno pričakoval njihovo povrnitev skozi investicijo v zadevnem času. Obstoječi operater, torej družba Telekom Slovenije d.d., se je s tovrstnimi stroški v preteklosti že soočil, vendar pa ob upoštevanju razvoja novih tehnologij ni mogoče zaključiti, da tovrstnih stroškov nima več. To posledično bistveno zmanjšuje stopnjo njegove tozadevne prednosti pred potencialnimi novimi vstopniki, zaradi česar slednji z njim na trgu tudi lažje tekmujejo. S tem je občutno zmanjšana tista neenakost med operaterji, ki bi sicer lahko povzročala potencialnim novim vstopnikom – nasproti obstoječim operaterjem – občutno težje konkurenčne pogoje.

Visoki potopljeni stroški so – v povezavi z izgradnjo infrastrukture kot nujne za delovanje omrežja – lahko potencialna vstopna ovira tudi na predmetnem upoštevnem trgu. V kolikor se nov operater, ki namerava vstopiti na trg fiksne telefonije, odloči, da bo v Republiki Sloveniji zgradil novo fiksno omrežje, kasneje pa tozadeven in že izveden projekt iz kateregakoli razloga propade, tak operater teoretično ne more računati na povrnitev določenega dela investiranih sredstev. Višina potopljenih stroškov narašča praviloma sorazmerno z velikostjo (zgrajenega) omrežja, seveda pod pogojem, da operater ob hipotetičnem izstopu iz trga zgrajenega omrežja ne bi mogel prodati. Operater, ki bi vstopil na trg, bi bil torej soočen z visokimi stroški izgradnje le-tega, poleg tega pa bi moral za učinkovit in konkurenčen vstop na trg v relativno kratkem času zgraditi omrežje, ki bi bilo po ekonomijah obsega in kakovosti na nivoju obstoječih infrastrukturnih operaterjev. Tveganje morebitnih potopljenih stroškov pa lahko bistveno zmanjša dostop do infrastrukture enega od obstoječih operaterjev, kar pomeni, da bi lahko tak operater končnim uporabnikom že takoj ponudil povsem konkurenčne storitve, torej tudi v času, ko bi omrežje šele gradil. S tem v zvezi Evropska komisija v Smernicah o analizi trga (opomba št. 85) navaja precedenčni primer Hoffmann-La Roche proti Komisiji³¹, ob čemer zapiše, da predstavljajo potopljeni stroški eno najpomembnejših vrst vstopnih ovir. Slednji so za sektor elektronskih komunikacij zlasti pomembni ob dejstvu, da so velike naložbe v njem nujno potrebne, zato da se vzpostavi učinkovito elektronsko komunikacijsko omrežje za zagotavljanje dostopovnih storitev. Ob tem je verjetno, da se bo od vložka le nekaj malega povrnilo, v kolikor bi se novi tekmeč odločil trg zapustiti. Vstopne ovire nadalje zastrujeta tudi ekonomija obsega in gostota, ki sta za tako omrežja pogosto značilni. Tako je verjetno, da bo veliko omrežje imelo vedno nižje stroške napram majhnemu omrežju, kar pa bo povzročilo, da bo moral novi tekmeč – zato da bi zavzel velik delež trga in bil sposoben konkurirati – postaviti ceno pod prag rentabilnosti, s čemer pa si bo potopljene stroške težko povrnil. Temu posledično bi to lahko pomenilo, da ob grožnji predmetne vstopne ovire novi operater na trg ne bi vstopil.

³¹ Sodba Sodišča Evropske unije v zadevi št. 85/76 Hoffman-La Roche proti Evropski komisiji, z dne 13. 2. 1979. Potopljene stroške so Sodišča Evropske unije obravnavala tudi kasneje; na področju telekomunikacij gl. npr. sodbo št. T 336/07 Telefónica, SA in Telefónica de España, SA proti Evropski komisiji, z dne 29. 3. 2012 (točka 129 obrazložitve).

Agencija ugotavlja, da so v Republiki Sloveniji naupoštevem trgu »Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne in poslovne uporabnike (maloprodajni trg)« najverjetneje prisotni potopljene stroški povezani z njihovo infrastrukturo, kot tudi, da so morebitni potopljene stroški v sorazmerno enaki meri prisotni za vse operaterje. Kot je bilo predstavljeno v predhodnem poglavju, so trije največji infrastrukturni operaterji predvsem v gosteje naseljenih območjih zgradili primerljiva omrežja, ki so – nekatera več, druga manj – prisotna na teh območjih, pri čemer torej pomenijo dosedanja vložki v infrastrukturo že izvedene investicije. Investicije družbe Telekom Slovenije d.d. v bakreno omrežje pri tem ne gre več šteti za potopljene stroške, vsaj ne v delu omrežja, ki je že amortizirano. Morebiten izstop iz trga kateregakoli od operaterjev bi lahko pomenil, da se del investicij tem operaterjem ne bi povrnil, kar bi predstavljalo potopljene strošek, pri čemer pa je nemogoče oceniti, v kolikšni meri se investicija ob izstopu iz trga ne bi pokrila. Ko govorimo o treh največjih infrastrukturnih operaterjih, tj. družbah Telekom Slovenije d.d., Telemach d.o.o. in T-2 d.o.o., ter njihovih omrežjih, je težko z gotovostjo trditi, da je kateri od navedenih bolj izpostavljen večjemu deležu potopljenih stroškov kot drugi. Dejstvo je, da bi bili ob hipotetičnem izstopu iz trga morebitni potopljene stroški operaterja, ki je najmanj investiral v omrežje, sorazmerno nižji napram ostalim operaterjem. V primeru hipotetičnega izstopa operaterja iz trga lahko upravičeno domnevamo, da tega ne bi storil z odpisom vseh investicij. Morebiten izstop iz trga tako običajno pomeni, da operater proda infrastrukturo in ostala sredstva, ki so nujna za delovanje na trgu, vendar pa so s tem lahko povezani tudi izdatni odpisi njihove vrednosti.

Obenem je na podlagi 85,0 %³² penetracije fiksne telefonije na gospodinjstva konec obravnavanega obdobja, ki skozi celotno obravnavano obdobje počasi upada, mogoče ugotoviti, da je trg fiksne telefonije v Republiki Sloveniji iz zrele faze že prešel v fazo postopnega upadanja. Kljub navedenemu pa je novim vstopnikom na trg zaradi prehoda na IP telefonijo še vedno omogočena relativno hitra rast, na kar kaže tudi konstanten trend povečevanja števila IP telefonskih priključkov. Morebitni investitorji v novega vstopnika na slovenski trg bi lahko tako opravili ustrezno oceno upravičenosti vstopa na trg fiksne telefonije glede na stanje, razvitost in konkurenčnost trga, ter glede na pravno urejenost. Na osnovi takšne ocene je mogoče v zelo veliki meri izključiti tudi morebitno tveganje nastanka potopljenih stroškov, ki bi lahko nastali v primeru, če bi se prihod na trg izkazal kot neučinkovit. Ob tem je treba na podlagi ugotovitev iz prejšnjih poglavjih še izpostaviti, da se morebitni potopljene stroški lahko v znatni meri znižajo tudi upoštevaje določil ZEKom-1, ki omogočajo souporabo in skupno gradnjo infrastrukture. Predvsem pa zadevno vstopno oviro bistveno znižuje obstoječa regulacija dostopa do infrastrukture družbe Telekoma Slovenije d.d. na vertikalno povezanih veleprodajnih trgih, ki omogoča novim vstopnikom ponujanje povsem konkurenčnih storitev že takoj ob vstopu na trg, ko svoje omrežje šele gradijo.

Glede na navedeno agencija zaključuje, da potopljene stroški kasnejšim vstopnikom na trg (potencialnim novim operaterjem) ne predstavljajo visoke vstopne ovire, kar posledično kaže na prisotnost učinkovite konkurence na predmetnem upoštevem trgu.

7.1.1.3 Ekonomije obsega in ekonomije povezanosti

Ekonomije obsega so značilne za proizvodne procese, ki vključujejo visoke fiksne stroške, kar je tudi ena od značilnosti trgov elektronskih komunikacij. Ekonomije obsega lahko predstavljajo bistveno oviro za vstop na trg ali prednost obstoječih konkurentov na trgu. Obstajajo takrat, ko povečanje proizvodnje pripelje do padca stroškov na enoto. To je značilnost tistih proizvodnih procesov, ki temeljijo na tehnologijah z relativno visokimi fiksnimi stroški in nizkimi variabilnimi stroški, v ta okvir pa fiksna telefonija nedvomno sodi. Ekonomije obsega obstoječih operaterjev zato nedvomno predstavljajo vstopno oviro za nove vstopnike na trg. Obstoječi operaterji na trgu lahko razpolagajo s

³² Poglavje 6.1.1.4, slika 7.

takim obsegom omrežja, da so z njim že dosegli njegovo optimalno uporabo, ali pa se ji vsaj precej približali. Nov operater fiksnega omrežja potrebuje precej časa, da pridobi zadosten nabor končnih uporabnikov, ter ne more pričakovati, da bo imel ob vstopu na trg, ali pa v zelo kratkem času po prihodu, koristi od enake ekonomije obsega kot jih ima že obstoječi operater. Slednje pomeni, da je novi vstopnik na trgu lahko soočen s situacijo, ko zaradi majhnega nabora končnih uporabnikov ne more pokriti niti fiksnih stroškov, ki so na tem trgu visoki, nikakor pa z majhno osnovo končnih uporabnikov ne more doseči situacije, ko bi količina zagotovljenih storitev lahko znižala strošek na enoto. Slednje lahko postavi takšnega operaterja v položaj, ko je na trgu bistveno manj konkurenčen od obstoječih operaterjev, saj je v primerjavi z operaterji, ki razpolagajo z zadovoljivimi ekonomijami obsega, v situaciji, ko so njegovi stroški za zagotavljanje enakih ali podobnih storitev bistveno višji napram stroškom konkurentov. Če bi želel tak operater z maloprodajnimi cenami pokriti vse stroške v zvezi z zagotavljanjem predmetne storitve in na takšno ceno dodati še ustrezno maržo, bi to pomenilo, da bi na trgu nastopal z manj konkurenčno maloprodajno ponudbo.

Novi operater bi sicer lahko poskušal znižati fiksne stroške na način, da bi svoje omrežje gradil zgolj na gostejše naseljenih območjih, kjer je gradnja cenejša ter tudi iz drugih vidikov manj zahtevna. Na urbanih območjih je namreč – na enaki površini kot na ruralnih območjih – mogoče upravičeno pričakovati večje število uporabnikov, kar pomeni, da se investicije tam pokrijejo bistveno hitreje, kot se to zgodi na redkeje poseljenih območjih, kjer pa operater ne more računati na tolikšen obseg uporabnikov, ki bi mu v doglednem času pokrili investicijo. Ob tako zgrajenem omrežju bi si novi operater torej lahko bistveno znižal vstopne stroške, ter lažje dosegel zadovoljive ekonomije obsega, s čimer bi lahko – časovno gledano – tudi prej bolj konkurenčno nastopil na trgu.

Ekonomije povezanosti obstajajo, če so povprečni stroški na proizvod oziroma storitev nižji iz razloga, ker se storitve izvajajo s strani istega podjetja skupaj, oziroma v povezavi z drugimi storitvami. Navedeno torej znižuje stroške zagotavljanja posamezne storitve, oziroma vodi do nižjega povprečnega stroška na enoto. Ekonomije povezanosti so prisotne tam, kjer se storitve zagotavljajo preko enotnega omrežja, pri čemer se zmogljivost omrežja lahko deli na več storitev. Nabor različnih storitev, ki jih operater ponuja preko enotnega omrežja, tako zaradi ekonomije povezanosti prispeva k delitvi stroškov infrastrukture. Ekonomije povezanosti predstavljajo za vstop novih konkurentov torej oviro, za obstoječe konkurente na trgu pa prednost.

Glede na navedeno je mogoče zaključiti, da ekonomije obsega in povezanosti za potencialne nove vstopnike lahko predstavljajo določeno vstopno oviro. Kljub temu pa je treba poudariti, da so tako ene kot druge prisotne pri večini trgov elektronskih komunikacij. Iz tega vidika na obravnavanem upoštevnem trgu v Republiki Sloveniji ne predstavljajo kakšne posebnosti, kot tudi ne v primerjavi z istimi ali drugimi trgi v EU ali širše. Poleg navedenega na ekonomije obsega in povezanosti v znatni meri neposredno vpliva tudi obstoječa regulacija vertikalno povezanih veleprodajnih trgov, ki omogoča novim vstopnikom na trg uporabo omrežja in storitev družbe Telekom Slovenije d.d. Novim vstopnikom je na veleprodajnem trgu tako po reguliranih cenah na voljo dostop do omrežja in celotnega nabora storitev, ki jih družba Telekom Slovenije d.d. izvaja na maloprodajnem trgu, poleg navedenega pa imajo novi vstopniki tudi možnost dostopa do odprtih širokopasovnih omrežjih (OŠO) ter tudi sklenitev komercialnih dogovorov z drugimi imetniki infrastrukture, kar neposredno znižuje zadevno vstopno oviro.

Hipotetično gledano obstaja verjetnost, da bi imel potencialni novi vstopnik – napram obstoječim operaterjem na tem trgu v Republiki Sloveniji – manj možnosti za uveljavljanje prednosti ekonomij obsega in povezanosti. Po drugi strani pa ni mogoče zaključiti, da ima kateri od obstoječih operaterjev posamično možnost izrabljati ekonomije obsega in povezanosti na način, ki bi v posledici njegov položaj na predmetnem upoštevnem trgu tako izboljšal, da bi nasproti drugim potencialnim vstopnikom predstavljal nepremagljivo vstopno oviro strukturne narave. Dejstvo je tudi, da se na trgu fiksne

telefonije ekonomije obsega med akterji ves čas pozitivno prerazporejajo, in na tak trend bi lahko zase upravičeno računal tudi hipotetični novi vstopnik, poleg tega pa morebitni vpliv ekonomij obsega in povezanosti, kot je že poudarjeno, znatno zmanjšuje tudi možnost reguliranega dostopa do omrežja Telekom Slovenije d.d. na vertikalno povezanih veleprodajnih trgih, kot tudi možnost dostopa do odprtih širokopasovnih omrežjih (OŠO) ter sklepanje komercialnih dogovorov z drugimi imetniki infrastrukture, ter uporaba naprednejših razpoložljivih tehnologij. Prav tako je treba ugotoviti, da morebitnih ovir zaradi ekonomij obsega in povezanosti, na noben način ne bi mogla odpraviti niti predhodna (ex-ante) regulacija tega upoštevnega trga.

7.1.1.4 Tehnološke prednosti ali superiornost

Tehnološke prednosti predstavljajo na eni strani (zaradi npr. nižjih stroškov produkcije in večje raznolikost produktov) oviro za vstop na trg, na drugi strani pa prednost za obstoječe konkurente na trg. Ugotoviti gre, da je na trgih z visoko stopnjo tehnoloških inovacij možnost obstoja pomembne tržne moči veliko bolj omejena kot na trgih z nizko stopnjo tehnoloških inovacij, saj inovacije, ki so posledica tehnološkega razvoja, tržno moč obstoječih operaterjev zmanjšujejo. Tako bi lahko tehnološki napredek na primer novim vstopnikom na trg omogočil, da na lažji način zgradijo omrežja, kot so jih zgradili obstoječi operaterji (v primeru, da bi bili vsi ostali pogoji enaki). Večji tehnološki napredek bi lahko torej pomagal zmanjšati vstopne ovire na trgu fiksne telefonije.

Kot že zapisano, je bil trg fiksne telefonije v zadnjih letih tehnološko gledano deležen precejšnje mere inovacij, še posebej pa ga je zaznamoval prehod na IP tehnologijo, ki je omogočila izvajanje storitev telefonije tudi preko širokopasovnih omrežij. Kasnejši vstopniki na trg imajo tako lahko pred obstoječim operaterjem celo določeno prednost, saj lahko svoja omrežja gradijo s cenejšo infrastrukturo, ki je obenem tudi zmogljivejša. Medtem, ko je obstoječi operater Telekom Slovenije d.d. tradicionalno postopno nadgrajeval svoje omrežje skupaj z razvojem novih tehnologij, lahko novi vstopniki takoj izkoristijo vse trenutno razpoložljive tehnološke rešitve, ki znatno pocenijo izgradnjo omrežij, ekonomizirajo pa jo tudi z vidika časa, prostora in porabe energije. Nenazadnje omogoča takšna oprema tudi uporabo širokega nabora raznovrstnih konvergenčnih storitev, ki jih lahko upoštevaje navedena dejstva nov vstopnik zagotavlja po nižji ceni na enoto, z njihovo ceno in kakovostjo pa tako uspešno konkurira na trgu. Po drugi strani pa lahko tudi družba Telekom Slovenije d.d. pri gradnji svojega omrežja izkoristi vse zmožnosti novih tehnologij, kar je v preteklosti po vstopu družbe T-2 d.o.o. na trg tudi storila, saj je na neposreden izziv novega vstopnika odgovorila z gradnjo lastnega optičnega omrežja. Poleg navedenega pa družba Telekom Slovenije d.d. z novimi tehnologijami nadgrajuje tudi obstoječe bakreno omrežje, kjer lahko z manjšimi vlaganji doseže postopno povečevanje zmogljivosti omrežja.

Obenem je treba tudi z vidika storitev, ki jih operaterji izvajajo bodisi preko lastnih omrežij bodisi preko reguliranih vertikalno povezanih veleprodajnih trgov, ki novim vstopnikom omogočajo uporabo omrežja in storitev družbe Telekom Slovenije d.d., kakor tudi preko dostopa do odprtih širokopasovnih omrežjih (OŠO) ter sklenjenih komercialnih dogovorov z drugimi imetniki infrastrukture, ugotoviti, da so te storitve pri različnih operaterjih v Republiki Sloveniji praviloma primerljive, oziroma predstavljajo ustrezen nabor storitev, ki jih je posamezen operater vključil v svojo ponudbo glede na ciljno uporabniško skupino, ki jo nagovarja. Tako ni mogoče trditi, da v Republiki Sloveniji kateri od obstoječih posamičnih operaterjev razpolaga s takšno stopnjo tehnološke prednosti, ki bi ga v primerjavi z drugimi obstoječimi operaterji, ali (kot že izpostavljeno) s potencialnimi novimi vstopniki, postavljala v bistveno boljši ali nadrejeni položaj, temu nasprotno pa lahko vse prednosti novih tehnologij, opreme in načinov gradnje omrežij, v največji meri izkoristijo prav novi in kasnejši vstopniki na trg.

Glede na ugotovljeno smemo zaključiti, da podkriterij tehnološke prednosti ali superiornosti za kasnejše in potencialne nove vstopnike na predmetni trg ne predstavlja vstopne ovire, kvečjemu pa bi lahko kasnejši ali potencialni novi vstopniki na trgu to uporabili kot svojo prednost.

7.1.1.5 Stopnja vertikalne integracije

Smernice o analizi trga obravnavajo vertikalno integracijo kot vzvod tržne moči. Z vzvodom se razume kakršnokoli obnašanje s katerim podjetje, ki ima to moč, to prenese na drug potencialno konkurenčen trg. Ker je vzvod poskus izrinjanja tekmecev iz potencialno konkurenčnega trga, omejitev njihove prodaje oziroma dohodkov, ali zgolj oviranje tekmecev pri vstopu na trg, se ga razume tudi kot obliko izključevanja konkurentov. Vertikalni vzvod se lahko definira tudi kot vsaka praksa prevladujočega podjetja, ki nekaterim obstoječim ali potencialnim konkurentom odreka dostop do nujnih vhodnih storitev (inputov), kar pa to podjetje stori z namenom vzdrževanja prevladujoče tržne moči, to moč pa iz enega segmenta trga (segment ozkega grla) prenaša na drug trg (potencialno konkurenčen trg). Ker vzvod krepi tržno moč takšnega operaterja na potencialno konkurenčnem trgu, je običajno škodljiv za celotno družbeno blaginjo.

Vertikalno integrirano podjetje bi lahko skozi svoj tržni položaj na medoperaterskih in maloprodajnih trgih onemogočalo potencialnim konkurentom vstop na trg, oziroma bi se lahko v razmerju do obstoječih konkurentov na trgu obnašalo nekonkurenčno. Na ta način bi lahko samo še okrepilo svojo tržno moč na relevantnem trgu. Posledično bi se na maloprodajnem trgu konkurenca poslabšala kot posledica prenosa tržne moči iz veleprodajnega na maloprodajni trg. Problematika vertikalne integracije je relevantna za celotno vrednostno verigo, torej od lastništva omrežja, pa vse do končnih uporabnikov.

Vertikalna integracija lahko potencialno negativno vpliva na blaginjo končnih uporabnikov, saj v končni posledici omogoča – teoretično gledano – neomejeno zviševanje cen in/ali nižanje kakovosti storitev in produktov, upošteva predpostavko, da je stanje monopola (že) doseženo. V primeru, da vertikalno povezani trgi ne bi bili regulirani, bi vertikalno integrirani operater z zadostno močjo na teh trgih lahko onemogočil dostop obstoječim operaterjem kot tudi novim vstopnikom na trg na relevantnem veleprodajnem trgu, oziroma jih iz tega trga izrinil. Skladno s Poročilom Skupine evropskih regulatorjev o smernicah pri uporabi preizkusa treh meril (ERG (08) 21)³³, velja, da razpoložljivost reguliranih veleprodajnih storitev v takšnih primerih omogoča novim vstopnikom postopoma razvijati svoje omrežje na osnovi omrežja prevladujočega operaterja, saj določitev obveznosti operaterskega dostopa zmanjšuje tudi to strukturno oviro.

Upošteva dejstvo, da imajo novi vstopniki na trg na podlagi obstoječe regulacije vertikalno povezanih veleprodajnih trgov zagotovljen reguliran dostop do infrastrukture in storitev družbe Telekom Slovenije d.d. (tj. razvezan lokalni dostop in dostop preko bitnega toka), ki novim vstopnikom omogoča izvajanje storitev na maloprodajnem trgu, kamor sodi tudi dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji, ima družba Telekom Slovenije d.d. na tem trgu zelo omejene možnosti za izkoriščanje svoje vertikalne povezanosti na način, da bi z njo omejevala dostop do lastnega fiksnega omrežja. Ob zapisanem agencija zaključuje, da stopnja vertikalne integracije ne predstavlja nepremostljive vstopne ovire na predmetnem upoštevnem trgu.

7.1.1.6 Ovire za širitev

Trg z visoko stopnjo rasti potencialno konkurenco veliko bolj privlači, oziroma bolj privlači potencialne nove vstopnike na trg, kot to velja za zrele trge ali trge v upadanju. Operaterji, ki vstopajo na takšne

³³ http://www.ictregulationtoolkit.org/document?document_id=3661, dostop na dan 16. 2. 2018

trge, so soočeni z vstopno oviro, saj morajo na tem trgu oblikovati takšno ponudbo, ki je glede na ponudbe obstoječih operaterjev tem najmanj enakovredna, ali pa je od njih boljša (kot tehnološko naprednejša, kvalitetnejša in cenejša). Novi vstopniki to storijo s ciljem, da končnega uporabnika prepričajo v menjavo operaterja sebi v prid.

Tržno rast in širitev je na novo vstopajočim operaterjem lažje doseči predvsem na hitro rastočih trgih, medtem ko je na zrelih, nasičenih trgih, ta lahko močno ovirana, saj so kupci storitev v večini primerov že končni uporabniki obstoječih operaterjev, zato je njihov prehod k novemu ponudniku potrebno dodatno stimulirati. V kolikor obstajajo za širitev ovire, lahko za potencialne nove vstopnike, torej tiste ki na trg še niso vstopili, takšna situacija predstavlja vstopno oviro.

Kot je bilo v analizi že ugotovljeno, je trg fiksne telefonije v Republiki Sloveniji iz zrele že prešel v fazo postopnega upadanja, pri čemer je stopnja penetracije na gospodinjstva konec obravnavanega obdobja znašala 85,0 %³⁴. Kljub navedenemu pa je na predmetnem upoštevnom trgu zaradi prehoda na IP telefonijo novim vstopnikom še vedno omogočena relativno hitra rast, na kar kaže tudi konstanten trend povečevanja števila IP telefonskih priključkov. Kot bo prikazano v nadaljevanju, se tržni deleži kasnejših vstopnikov na maloprodajnem trgu fiksne telefonije s konstantnim trendom postopoma krepijo, medtem ko tržni delež družbe Telekom Slovenije d.d. ves čas pada, oboje pa prispeva k postopni konvergenci tržnih deležev operaterjev na trgu.

Stanje konkurence na trgu fiksne telefonije v Republiki Sloveniji razkriva, da ovire za širitev niso takšne, da bi manjšim operaterjem onemogočale rast števila uporabnikov in povečevanje njihovih tržnih deležev. Širitev trga (izključno segmenta IP telefonije) je vzpodbudila predvsem konvergenca storitev, ki na isti infrastrukturi omogoča tako izvajanje storitev fiksne telefonije kot širokopasovnih storitev.

Ugotovljeno do določene mere torej kaže, da na predmetnem upoštevnom trgu ne obstajajo takšne ovire za širitev, ki bi pomenile visoke ali stalne vstopne ovire, saj te še zdaleč niso nepremostljive ali večje, kot to velja pri večini trgov elektronskih komunikacij. V oziru na to na predmetnem upoštevnom trgu v Republiki Sloveniji tudi ne predstavljajo posebne specifikke, nobene posebnosti pa ne pomenijo niti v primerjavi z istimi ali drugimi trgi v EU ali širše, omogočajo pa tudi nadaljnjo širitev trga. Prav tako pa je treba ugotoviti, da niti niso takšne narave, da bi lahko nanje vplivala (ex-ante) regulacija tega upoštevnega trga.

7.1.1.7 Raznolikost storitev in produktov

Ponudba operaterjev je že nekaj časa usmerjena v konvergenco omrežij in storitev, ter s tem v vzporeden razvoj storitev telefonije, interneta in televizije, ob vse večjem vključevanju mobilnih storitev. Na trgu fiksne telefonije je tako opazen porast raznolikosti storitev in produktov, ki jih operaterji želijo ponujati svojim končnim uporabnikom. S celovito paleto telekomunikacijskih storitev operaterji oblikujejo različne kombinacije storitev (pakete), kar jim na trgu posledično omogoča večjo diferenciacijo.

Infrastrukturni operaterji ponujajo na fiksnem omrežju v Republiki Sloveniji primerljive storitve z vidika nabora in kakovosti produktov, dokaj primerljivi pa so tudi po cenah. Poleg storitev na fiksnem omrežju ponujajo družbe Telekom Slovenije d.d., Telemach d.o.o. in T-2 d.o.o., kot večji vertikalno integrirani infrastrukturni operaterji, tudi mobilne storitve. Na lastnem omrežju ponuja mobilne storitve tudi družba A1 Slovenije d.d., ki pa, čeprav je vertikalno integriran ponudnik storitev, ne razpolaga z lastno fiksno infrastrukturo, katero najema bodisi po reguliranih bodisi komercialnih pogojih.

³⁴ Poglavlje 6.1.1.4, slika 7.

Nabor storitev, ki jih v Republiki Sloveniji ponujajo operaterji fiksne telefonije, je odvisen predvsem ali skoraj izključno od odločitev samih operaterjev, kot tudi od tega, katero ciljno skupino uporabnikov nagovarjajo. Operaterji, obstoječi in potencialno novi, se namreč lahko sami odločajo, kakšne storitve in po kakšnih cenah bodo na maloprodajnem trgu ponujali, pri čemer lahko prosto oblikujejo tudi takšne storitve in ponudbo, ki se je kot uspešna izkazala pri njihovih konkurentih. Ob tem imajo na voljo vse možnosti, da razvijajo in uveljavijo lastne nove produkte, s katerimi bi si želeli pridobiti čim večje število končnih uporabnikov. Operaterji lahko oblikujejo svoje storitve tudi na podlagi obstoječe predhodne regulacije vertikalno povezanih veleprodajnih trgov s katero jim je zagotovljen reguliran dostop do infrastrukture in storitev družbe Telekom Slovenije d.d. (tj. razvezan lokalni dostop in dostop preko bitnega toka), kakor tudi na podlagi dostopa do odprtih širokopasovnih omrežjih (OŠO) ter sklenjenih komercialnih dogovorov z drugimi imetniki infrastrukture, pri čemer velja, da je potencialnim novim vstopnikom, kot tudi vsem obstoječim operaterjem na trgu fiksne telefonije, omogočeno tudi oblikovanje konvergenčne ponudbe.

Glede na zapisano je treba zaključiti, da raznolikost storitev in produktov za potencialne nove vstopnike in obstoječe operaterje ne predstavlja strukturne vstopne ovire. Vsi namreč razpolagajo z možnostjo oblikovanja storitev, ki jim lahko omogočajo ustrezno konkurenco na trgu, prav tako pa so vsem na voljo tudi ustrezni regulatorni vzvodi, na podlagi katerih lahko enakovredno dostopajo tudi do veleprodajnih storitev na vertikalno povezanih trgih, in tako oblikujejo tudi konvergenčne ponudbe.

7.1.2 Pravne oziroma regulatorne ovire

Skladno s Priporočilom o upoštevnih trgih velja, da pravne ali regulatorne ovire ne temeljijo na gospodarskih pogojih, temveč izvirajo iz zakonodajnih, upravnih ali drugih ukrepov, ki neposredno vplivajo na pogoje vstopa in/ali umestitve ponudnikov na upoštevnem trgu. Kot primer pravne oziroma regulatorne ovire, ki preprečuje vstop na trg, lahko služi omejitev števila podjetij z dostopom do neke omejene naravne dobrine, ki je lahko pogoj za zagotavljanje osnovnih storitev. Drugi primeri pravnih oziroma regulatornih ovir so (skladno z navedenim priporočilom) cenovni nadzori ali drugi ukrepi v zvezi s cenami, uvedeni za podjetja, vplivajo pa tako na vstop, kot tudi na umestitev teh podjetij na trgu. Pravne in regulatorne ovire, ki jih je mogoče odpraviti v ustreznem časovnem okviru, v smislu prvega merila običajno ne predstavljajo gospodarske ovire za vstop na trg.

Poročilo Skupine evropskih regulatorjev o smernicah pri uporabi preizkusa treh meril (ERG (08) 21)³⁵ opredeljuje glavne pravne ovire, kot prisotne na trgu elektronskih komunikacij:

- potreba po pridobitvi upravne odločbe oziroma dovoljenja, da lahko operater začne delovati na trgu;
- omejitve in pogoji povezani z uporabo omejenih naravnih dobrin (npr. frekvenčnega spektra);
- učinki splošne regulacije na nove vstopnike.

Skupina evropskih regulatorjev temu dodaja, da so pravne ovire – napram strukturnim oviram – relativno nižje za vstop na trg. Tako morajo na primer novi vstopniki na trg, na podlagi v nacionalno zakonodajo prenesenega regulatornega okvira, agencijo zgolj obvestiti o nameravanem zagotavljanju omrežij oziroma izvajanju storitev na trgu, brez da bi za to (predhodno) morali pridobiti posebno dovoljenje, s čemer so torej operaterjem zmanjšane administrativne ovire pri vstopu na trg. Na predmetnem upoštevnem trgu prav tako ne obstajajo posebne omejitve in pogoji, ki bi bili povezani z uporabo omejenih naravnih dobrin, kar sicer lahko predstavlja regulatorno vstopno oviro pri vstopu operaterjev na trg mobilnih komunikacij.

³⁵ http://www.ictregulationtoolkit.org/document?document_id=3661, dostop na dan 16. 2. 2018

Druge pravne ovire, kot prisotne pri gradnji omrežja, pa lahko obstajajo pri sklepanju najemnih in služnostnih pogodb, v zvezi z vpisi v zemljiško knjigo, ter v zvezi s pridobivanjem dovoljenj za postavitev objektov. Operater, ki gradi omrežje, mora glede vpisa v zemljiško knjigo postopati po zemljiškoknjižnem postopku, za namen pridobitve dovoljenj glede postavitve objektov pa v skladu z upravnim postopkom, kar izgradnjo omrežja še dodatno časovno zavleče. Ne glede na to, ali skozi pravne in ostale postopke operaterji uspejo dokazati upravičenost lastnih postopkov in ravnanj, jim te aktivnosti predstavljajo tako finančno kot tudi kadrovske in časovne breme. Na več tovrstnih težav lahko računajo praviloma novi vstopniki, saj utegnejo končni uporabniki iz različnih razlogov morebiti nasprotovati podvojitvam omrežij, kar pa lahko novim vstopnikom pomembno oteži pridobivanje služnosti in dovoljenj za postavitev objektov, končno izgradnjo omrežja pa vse navedeno časovno gledano še dodatno zavleče.

S tem v zvezi je treba ugotoviti, da se s tovrstnimi težavami v enaki meri srečujejo vsi infrastrukturni operaterji, saj na trgu gradijo omrežja v povsem isti dinamiki, nobenemu izmed njih pa omenjeni postopki in omejitve položaja ne olajšujejo. Ta ugotovitev dodatno potrjuje dejstvo, da – upošteva razvoj in gradnjo NGA omrežij – prav vsi na trgu prisotni operaterji z izgradnjo svojih omrežij nadaljujejo, zaradi česar ni mogoče zaključiti, da je kateri od njih svoje omrežje že zgradil, ter se v prihodnje z opisanimi težavami ne bo več srečeval. Gradnja omrežij se bo vsekakor nadaljevala tudi v prihodnje, kar pomeni, da tako potencialni novi operaterji, kot tudi obstoječi, v navedenih civilnih postopkih ne bodo imeli različnih pogojev. Navedene težave deloma odpravljajo določila ZEKom-1, ki operaterjem dajejo pravno podlago za souporabo in skupne investicije oziroma skupno gradnjo infrastrukture, kar navedene postopke torej bistveno olajša, odpravlja pa tudi njihovo podvajanje. Ponovno gre poudariti, da izpostavljene pravne ovire in pogoji veljajo v enaki meri tako za potencialne nove vstopnike, kot tudi za na trgu že prisotne operaterje, prav tako pa gre poudariti, da tozadevnih pravnih ovir v delu kjer so prisotne (zemljiškoknjižni postopki, pridobivanje dovoljenj, služnosti, ipd.), ne bi odpravila niti hipotetična predhodna (ex-ante) regulacija, so pa vsekakor v veliki meri olajšane z določili ZEKom-1 glede souporabe in skupne gradnje infrastrukture.

Med učinke in bremena splošne regulacije, s katerimi se na trgu srečujejo novi vstopniki, velja omeniti tudi vplive, ki jih ima predhodna (ex-ante) regulacija na regulirane upoštevne trge. S tem ima agencija v mislih predvsem trg zaključevanja klicev v fiksnih telefonskih omrežjih, kjer je v zadnjem času cenovna regulacija bistveno bolj zaostrena, na drugi strani pa tudi predvidljiva. Cene zaključevanja klicev so določene na podlagi hipotetičnega omrežja učinkovitega operaterja, ki temelji na stroškovni metodologiji »pure« LRIC. Na teh trgih so bili historično obstoječi operaterji pred novimi vstopniki morebiti v določeni prednosti, saj so postali regulirani šele nekaj let po vstopu na trg, začetna regulacija pa sploh s cenovnega vidika ni bila tako stroga, kot jo lahko pričakujejo novi vstopniki, ki ji bodo, v primerjavi z uveljavljenimi operaterji, podvrženi v bistveno krajšem času po vstopu na trg.

Agencija ob tem ugotavlja, da zgoraj navedeno lahko do določene mere predstavlja prednost operaterjev, ki so na trgu že dlje časa, vendar pa so potencialne prednosti tega obstoječi operaterji že pred časom izčrpali in jih danes nikakor ne morejo več uporabiti sebi v prid. Na drugi strani bi vsi potencialni novi vstopniki v sedanjih okoliščinah regulacije vstopili na trg pod povsem znanimi pogoji (npr. glede trendov cenovne regulacije cen zaključevanja klicev v javnih fiksnih telefonskih omrežjih), kar predstavlja določeno prednost, saj jim omogoča vključiti slednje v njihove poslovne načrte. Poleg tega bi se na drugi strani potencialni novi vstopniki, enako pa velja tudi za obstoječe kasnejše vstopnike, srečali s precej nižjimi veleprodajnimi cenami zaključevanja klicev v fiksnih, kakor tudi mobilnih omrežjih, kar jim na drugi strani pomeni velike prihranke in manjše veleprodajne stroške, kot so jih imeli operaterji v preteklosti. Slednjega zato ne moremo šteti med pravne ovire, saj predstavljajo prej kot oviro, svoje vrste pravno gotovost, kar je vsekakor pozitivno.

Ob navedenem agencija zaključuje, da pravne in regulatorne ovire v smislu visokih vstopnih ovir ne obstajajo, zaradi česar ne onemogočajo vstopa novim potencialnim operaterjem, kot tudi ne delovanja obstoječih kasnejših vstopnikov.

7.1.3 Zaključek glede prvega merila – tj. prisotnosti visokih in stalnih ovir za vstop na trg

Agencija na podlagi izvedbe preizkusa prvega merila »Prisotnost visokih in stalnih ovir strukturne in pravne, oziroma regulatorne narave za vstop na trg« ugotavlja, da na predmetnem upoštevnom trgu ni prisotnih visokih in stalnih vstopnih ovir strukturne, pravne, oziroma regulatorne narave, ki bi bodisi potencialnim operaterjem onemogočale vstop bodisi bi kasnejšim vstopnikom onemogočale delovanje.

Ob zapisanem agencija ugotavlja, da prvo od treh kumulativnih meril ni izpolnjeno, zato predhodno (ex-ante) urejanje tega upoštevnega trga ni mogoče.

7.2 Drugo merilo: struktura trga, ki se ne nagiba k učinkoviti konkurenci v ustreznem časovnem okviru

Priporočilo o upoštevni trgu v recitalu 11 določa, da je treba glede na dinamičen značaj delovanja trgov elektronskih komunikacij, pri analizi prihodnjih razmer za opredelitev upoštevni trgov, ki bi lahko bili predmet predhodnega (ex-ante) urejanja, upoštevati tudi možnosti premagovanja ovir za vstop na trg v ustreznem časovnem okviru. To pomeni, da drugo merilo dopušča za predhodno regulacijo le tiste trge, katerih struktura se ne nagiba k učinkoviti konkurenci v ustreznem časovnem okviru, oziroma povedano drugače, ne dopušča predhodne regulacije za trge, za katere se izkaže, da se v ustreznem časovnem obdobju nagibajo k učinkoviti konkurenci oz. so konkurenčni, pri čemer pa uporaba tega merila vključuje pregled stanja na področju konkurence za ovirami za vstop. V recitalu 15 Priporočila o upoštevni trgu je dalje navedeno, da tudi kadar so za trg značilne visoke ovire za vstop, lahko drugi strukturni dejavniki na tem trgu kažejo na to, da se ta nagiba k učinkoviti konkurenci v ustreznem časovnem okviru, zaradi česar ni primeren za predhodno regulacijo. Tržno dinamiko lahko npr. povzroči tehnološki razvoj ali pa zblíževanje proizvodov in trgov, ki lahko povzroči konkurenčne omejitve med izvajalci, delujočimi na ločenih proizvodnih trgih. Do tega lahko pride tudi na trgih z omejenim, vendar zadostnim številom podjetij z različnimi strukturami stroškov, ki se soočajo s tržnim povpraševanjem po elastičnih cenah. Na trgu lahko obstaja tudi presežna zmogljivost, ki konkurenčnim podjetjem običajno omogoča zelo hitro povečanje proizvodnje kot odgovor na kakršenkoli dvig cen. Na takšnih trgih lahko sčasoma pride do spremembe tržnih deležev in/ali do padca cen.

Pri izvedbi preizkusa treh meril je agencija z namenom, da se ugotovi ali je predmetni upoštevni trg še lahko predmet predhodnega (ex-ante) reguliranja, v okviru drugega kriterija, to je pri ugotavljanju, ali se struktura trga nagiba k učinkoviti konkurenci v ustreznem časovnem okviru ali ne, preverjala primernost predhodnega (ex-ante) reguliranja tega upoštevnega trga na podlagi analiziranja stanja na trgu v smislu obstoja (ne)učinkovite konkurenčnosti. Jedro drugega kriterija pri tem predstavlja ocena, ali se predmetni upoštevni trg nagiba k učinkoviti konkurenci v določenem časovnem okviru, kadar ex-ante regulacija na njem ni prisotna, razvoj nadaljnje konkurence na njem pa je v celoti odvisen od tržnih razmer. V kolikor se ugotovi, da učinkovita konkurenca na določenem upoštevnom trgu ni vzpostavljena, je tak trg lahko predmet predhodne regulacije in obratno.

Glavni kazalniki, upoštevani pri ocenjevanju prvega in drugega merila, so podobni tistim, ki se preverijo kot del analize prihodnjih razmer na trgu (ocene pomembne tržne moči), zlasti kazalniki ovir za vstop na trg ob odsotnosti pravne ureditve (vključno z obsegom nepovratnih stroškov), tržna struktura, delovanje trga in tržna dinamika, vključno s kazalniki, kot so tržni deleži in predvsem njihova gibanja, tržne cene in njihova gibanja, ter obseg in pokritost konkurenčnih omrežij ali infrastruktur, v veliki meri pa se glavni kazalniki pokrivajo celo s podkriteriji iz prvega kriterija predmetnega testa, tj. obstoja vstopnih ovir. Potencialni podkriteriji, ki jih agencija lahko uporabi pri izvedbi preizkusa treh meril v okviru drugega merila, so večinoma ekonomske narave, poleg teh pa mora nujno preveriti tudi stanje na trgu (tržna struktura) in pogoje na njem.

Agencija je (v okviru preizkusa treh meril) pri preverjanju drugega merila oz. kriterija uporabila spodaj navedene podkriterije, ki pa niso kumulativne narave. V skladu z njimi je ugotavljala, ali se predmetni upoštevni trg nagiba k učinkoviti konkurenci v določenem časovnem okviru, ali ne. Pri podkriterijih, ki jih je agencija analizirala že v sklopu prvega kriterija tako z vidika vstopnih ovir, kot tudi z vidika ugotavljanja ali se struktura trga nagiba k učinkoviti konkurenci v ustreznem časovnem okviru, pa je agencija to ustrezno označila.

Agencija je pri tem obravnavala naslednje podkriterije:

- tržni deleži;
- cenovni trendi in cenovna politika;
- potencialna konkurenca;
- nadzor nad infrastrukturo, ki se je ne da zlahka podvojiti;
- raznolikost storitev in produktov;
- ovire za širitev.

7.2.1 Tržni deleži

Kot prvi indikator v okviru ekonomskih (ter kvalitativnih in kvantitativnih) podkriterijev, ki lahko služi preverjanju, ali se trg nagiba k učinkoviti konkurenci, je ugotavljanje velikosti tržnih deležev operaterjev na upoštevnom trgu ter njihove stabilnosti oziroma spreminjanja v določenem časovnem okviru. Pri tem agencija opazuje tržne deleže operaterjev na predmetnem maloprodajnem upoštevnom trgu glede na število fiksnih telefonskih priključkov.

Kot izhaja že iz 75. odstavka Smernic o analizi trga, je izračun tržnih deležev izhodiščna točka za ugotavljanje, ali na upoštevnom trgu obstaja konkurenca, oziroma, ali ima določen operater pomembno tržno moč, torej tak ekonomski vpliv, da mu omogoča znatno mero samostojnosti nasproti konkurentom, uporabnikom in potrošnikom.

V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišč Evropske Unije³⁶, ki ji sledi tudi praksa Evropske komisije, velja utrjena pravna domneva, da tržni deleži ki so večji od 50 % že sami po sebi, razen v izredno izjemnih okoliščinah, dokazujejo obstoj prevladujočega položaja. To velja še toliko bolj, če je tržni delež takega operaterja v določenem časovnem obdobju relativno stabilen in se ne niža. Po drugi strani pa v obratni situaciji, torej v primeru nihanja ali stalnega upadanja tržnega deleža operaterja, tudi delež nad 50 % sam po sebi še ni zadosten dokaz obstoja pomembne tržne moči. Kot dalje izhaja iz 75. odstavka

³⁶ Gl. sodba Sodišča EU v zadevi št. C-62/86, AKZO proti Evropski komisiji, z dne 3. 7. 1991, točka 60; gl. sodba Sodišča prve stopnje v zadevi št. T-228/97, Irish Sugar proti Evropski komisiji, z dne 7. 10. 1999, točka 70, potrjena s sodbo Sodišča EU št. C-497/99 P, z dne 10. 7. 2001; sodba Sodišča prve stopnje št. T-139/98, AAMS in drugi proti Evropski komisiji, sodba Sodišča prve stopnje v zadevi št. T-30/89 proti Evropski komisiji, z dne 12.12.1991, točka 91; sodba Sodišča EU v zadevi št. 85/76 Hoffmann-La Roche proti Evropski komisiji, z dne 13. 2. 1979, točka 41, idr.

Smernic o analizi trga, se je kot pravilo uveljavilo tudi, da operaterji z manj kot 25 % tržnim deležem načeloma (samostojno) nimajo statusa pomembne tržne moči. Kljub temu iz Smernic o analizi trga tudi v tem primeru posredno izhaja, da kadar je tak tržni delež stabilen oziroma raste in če na to kažejo tudi druge okoliščine, obstoja statusa pomembne tržne moči ni mogoče a priori izključiti.

Za presojo, ali se trg nagiba k učinkoviti konkurenci, je pomembno ugotoviti, kako so se tržni deleži razvijali v določenem časovnem obdobju in njihove trende. V primeru, da tržni delež prevladujočega operaterja v določenem časovnem obdobju pada, drugim operaterjem pa konstantno raste, lahko slednje razumemo tudi kot nagibanje k učinkoviti konkurenci, ali njen obstoj. Zato je tudi za ugotovitev, ali se trg nagiba k učinkoviti konkurenci treba opazovati bodisi stabilnost, bodisi trend, ki ga morebitno gibanje tržnih deležev skozi merjeno časovno obdobje kaže. Pri tem pa vsakega gibanja ne gre razumeti kot nagibanja h konkurenčnim razmeram na trgu, temveč se mora izkazati, da je takšno gibanje skozi čas konstantno in ga je mogoče pričakovati tudi v prihodnje.

Pri izbiri načina merjenja tržnih deležev so pomembne predvsem značilnosti upoštevne trga, ki je predmet obravnave. Agencija se je v zvezi s predmetnim upoštevanim trgom »Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne in poslovne uporabnike (maloprodajni trg)« odločila, da tržne deleže operaterjev na predmetnem maloprodajnem upoštevnanem trgu ugotavlja glede na število fiksnih telefonskih priključkov.

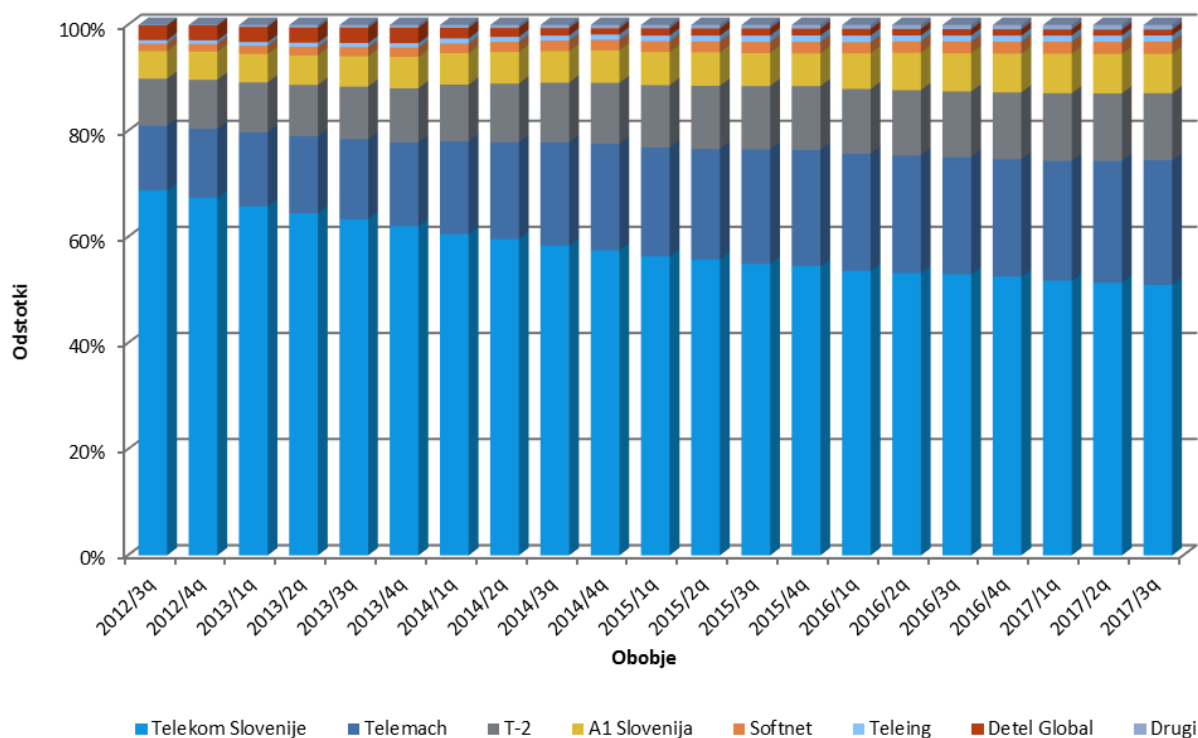
Penetracija fiksne telefonije skozi celotno obravnavano obdobje počasi upada, kljub navedenemu pa ob koncu obdobja še vedno znaša relativno visokih 85,0 %³⁷. Slednje kaže da je trg fiksne telefonije v Republiki Sloveniji iz zrele faze že prešel v fazo postopnega upadanja. Kljub navedenemu pa je IP telefonija še vedno v fazi relativno hitre rasti predvsem zaradi konstantnega prehoda končnih uporabnikov iz klasične telefonije, s čimer je novim vstopnikom na predmetnem upoštevnanem trgu iz naslova rasti tega tržnega segmenta še vedno omogočena nadaljnja rast.

Spodnja slika prikazuje maloprodajne tržne deleže operaterjev fiksne telefonije, ki se skozi celotno obravnavano obdobje spreminjajo v korist novih vstopnikov. Pri tem ima družba Telekom Slovenije d.d. ob koncu obravnavanega obdobja 51,0 % tržni delež, ki pa je družbi v obravnavanem obdobju iz začetnih 68,8 % močno upadel. Sledi ji družba Telemach d.o.o. s 23,4 % tržnim deležem, ki v obravnavanem obdobju beleži najhitrejšo rast na trgu, ki jo gre pripisati široki bazi uporabnikov kableske televizije, ki se zaradi ugodnih paketov odloča za uporabo fiksne telefonije družbe. Kot tretji operater na maloprodajnem trgu sledi družba T-2 d.o.o. z 12,6 % tržnim deležem, ki beleži konstantno rast čez celotno obravnavano obdobje. Četrty operater na trgu, ki prav tako beleži konstantno, je družba A1 Slovenija d.d. s 7,4 % tržnim deležem. Vse štiri vodilne družbe pokrivajo s svojo ponudbo tako segment rezidenčnih kot tudi segment poslovnih uporabnikov.

Sledijo družba Softnet d.o.o. z 2,3 %, ki izvaja storitve predvsem preko omrežij manjših lokalnih kableskih operaterjev, družba Teleing d.o.o. z 1,1 %, ki preprodaja storitve družbe Telemach d.o.o. v lastnem lokalnem kableskem omrežju, in Detel Global d.d. z 1,1 % tržnim deležem, ki prav tako izvaja storitve predvsem preko omrežij manjših lokalnih kableskih operaterjev. Med ostalimi operaterji, ki imajo skupaj 0,9 % tržni delež, pa nastopajo operaterji, ki so specializirani predvsem za poslovni segment uporabnikov.

³⁷ Poglavlje 6.1.1.4, slika 7.

Slika 17: Tržni deleži operaterjev fiksne telefonije na maloprodajnem trgu glede na število telefonskih priključkov³⁸



Vir: AKOS, september 2017

Ob pogledu na tržne deleže operaterjev fiksne telefonije na maloprodajnem trgu je mogoče ugotoviti, da tržna deleža družb Telekom Slovenije d.d. in Telemach d.o.o. postopoma konvergirata. Pri tem tržni delež družbe Telekom Slovenije d.d. ves čas znatno upada na račun rasti tržnih deležev drugih operaterjev. V obravnavanem obdobju je družba Telekom Slovenije d.d. tako izgubila visoke 17,8 odstotne točke tržnega deleža, za kolikor so ga kumulativno pridobili drugi operaterji, katerih intenzivnost rasti se ne znižuje ter jo je upravičeno pričakovati tudi v prihodnje. Trend nakazuje, da se bo družbi Telekom Slovenije d.d. tako že letu 2018 tržni delež zmanjšal pod 50 %. Navedeno kaže na konstanten trend prerazporejanja tržnih deležev in krepitev operaterjev, ki so kasneje vstopili na trg, slednje pa priča tudi o tem, da se trg nagiba k učinkoviti konkurenci. Pri tem je mogoče ugotoviti, da se bo tak trend v smeri konvergence tržnih deležev operaterjev na predmetnem trgu postopoma nadaljeval tudi v prihodnje.

Iz zgornjih navedb lahko ugotovimo, da se konkurenca na predmetnem maloprodajnem upoštevem trgu, ki je izključno posledica razmaha IP telefonije, konstantno povečuje. Pri tem se konkurenca na segmentu TDM telefonije, ki temelji izključno na veleprodajnem dostopu (tako reguliranem kot komercialnem) do javnega telefonskega omrežja družbe Telekom Slovenije d.d. ni nikoli razvila ter je sedaj že povsem v zatonu. Trenutno veljavna regulatorna odločba na predmetnem trgu družbi Telekom Slovenije d.d. še vedno nalaga obveznost operatorskega zakupa naročniških priključkov (WLR), medtem ko je agencija upoštevni trg »Posredovanje klicev v javnem telefonskem omrežju na fiksni lokaciji (medoperaterski trg)«, ki je družbi Telekom Slovenije d.d. nalagal obveznost zagotavljanja indirektnega

³⁸ Tržni delež A1 Slovenija d.d. prikazuje od začetka obravnavanega obdobja do 2016/q1 podatke družbe Amis d.o.o., ki je bila 1. 4. 2016 prevzeta s stani družbe Si.mobil d.d., katera se je nato 20. 4. 2017 preimenovala v A1 Slovenije d.d.

dostopa s storitvijo izbire in predizbire (CS/CPS), predhodno že deregulirala z odločbo št. 38244-1/2015/3 z dne 10. 4. 2015.

Kot je bilo predhodno že ugotovljeno, deleža, ki ga na maloprodajnem upoštevem trgu obsegata indirektni dostop s storitvijo izbire in predizbire (CS/CPS) in dostop, ki temelji na operaterskem zakupu naročniških priključkov (WLR), konstantno upadata. Prvi ob koncu obravnavanega tako obsega 0,6 % tržni delež, drugi pa le še 0,01 % delež.³⁹ Ugotovljene tržne razmere dokazujejo marginalnost indirektnega dostopa (CS/CPS) in zakupa naročniških priključkov (WLR), ki za končne uporabnike ne predstavljata več učinkovite alternative za fiksni dostop. Zaradi upada povpraševanja po tovrstnih storitvah na maloprodajnem trgu, se tako zmanjšuje tudi povpraševanje na veleprodajnem trgu, ki je usmerjeno predvsem na produkte, kateri omogočajo zagotavljanje širokopasovnega dostopa in s tem storitev IP telefonije, ki je postala ključni produkt predmetnega trga.

Prav tako lahko iz števila operaterjev, ki ponujajo storitve izbire in predizbire operaterja (CS/CPS) – vsega trije operaterji – in dostop preko operaterskega zakupa naročniških priključkov (WLR) – vsega en operater – ugotovimo, da povpraševanje za tovrstne storitve na veleprodajnem trgu obstaja le še zaradi nekaj obstoječih uporabnikov, ki iz takšnih ali drugačnih razlogov ne želijo preiti na storitve IP telefonije oziroma te možnosti nimajo.

Postopno prerazporejanje opazovanih tržnih deležev operaterjev, ki kaže na nagibanje k učinkoviti konkurenci oziroma njeno prisotnost na predmetnem maloprodajnem upoštevem trgu, pa je v veliki meri pogojeno z reguliranim veleprodajnim dostopom do širokopasovne infrastrukture družbe Telekom Slovenije d.d., ki omogoča novim vstopnikom na trg, da dostopajo do infrastrukture in storitev družbe na vertikalno povezanih veleprodajnih trgih. Novi vstopniki imajo tako preko razvezanega lokalnega dostopa oziroma dostopa preko bitnega toka družbe Telekom Slovenije d.d. možnost izvajanja storitev fiksne telefonije in pridobivanja končnih uporabnikov tudi na območjih na katerih nimajo zgrajene lastne infrastrukture. Ob tem pa imajo operaterji možnost dostopa tudi do odprtih širokopasovnih omrežjih (OŠO) ter sklepanja komercialnih dogovorov z drugimi imetniki infrastrukture.

Poleg navedenega tudi Evropska komisija v Pojasnilu k priporočilu o upoštevem trgu ugotavlja, da glede na široko dostopnost paketov storitev, kot tudi glede na preprosto prehajanje uporabnikov med operaterji zaradi prenosljivost telefonskih števil ni verjetno, da bi se katerikoli operater – tudi aktualni prevladujoči operater s sorazmerno visokim tržnim deležem – lahko obnašal neodvisno od svojih konkurentov in uporabnikov. To dodatno potrjuje tudi majhen delež uporabnikov, ki v posamezni občini nima možnosti za prehod na IP telefonijo, ki znaša le 0,6 %.

Glede na navedeno agencija ugotavlja, da je z vidika obravnavanega podkriterija očitno, da je struktura predmetnega veleprodajnega trga takšna, da kaže nagibanje k učinkoviti konkurenci v določenem časovnem okviru oziroma njeno prisotnost.

7.2.2 Cenovni trendi in cenovna politika

Pri ocenjevanju, ali se upoštevni trg nagiba k učinkoviti konkurenci v določenem časovnem okviru, je lahko agenciji v pomoč analiza cenovnih trendov in cenovne politike. Cenovni trendi in cenovna politika v določenem časovnem okviru lahko namreč odražajo stopnjo konkurenčnosti trga oziroma stopnjo potencialne konkurence na njem in tako lahko predstavljajo kazalec, ali se stanje na predmetnem trgu nagiba k učinkoviti konkurenci.

³⁹ Poglavje 6.1.1.1, slika 4.

Pomemben kazalec strukture trga, ki se ne nagiba k učinkoviti konkurenci, je možnost operaterja, da ohranja cene storitev na ravni, ki so občutno nad konkurenčnim nivojem in ki mu prinašajo konstanten dobiček, ali pa na ravni, ki je pod konkurenčnim nivojem in mu na ta način omogoči izčrpati konkurenco, ki takšnega cenovnega pritiska v istem časovnem obdobju ne more prenesti. Oboje ima lahko za posledico omejevanje konkurence tako na maloprodajnem kot tudi na veleprodajnem trgu, lahko pa celo izstop konkurenčnih operaterjev, posledica česar je monopolno, duopolno ali pa oligopolno oblikovanje cen na škodo končnih uporabnikov.

Glede na trenutno razvitost fiksnih omrežij, bi lahko govorili o relativno podobni stroškovni strukturi omrežij največjih infrastrukturnih operaterjev, ki so družbe Telekom Slovenije d.d., Telemach d.o.o. in T-2 d.o.o., predvsem v delu omrežij, kjer gre za novogradnjo optične infrastrukture. Družba Telekom Slovenije d.d. lahko sicer zaradi svojega obstoječega bakrenega omrežja, to postopoma nadgrajuje z manjšimi stroški, dokler bo na ta način še lahko zadovoljila povpraševanje na maloprodajnem trgu, vendar je zaradi svoje velikosti manj agilna in tudi manj učinkovita od drugih operaterjev, ob tem pa ima še obveznost, da drugim operaterjem zagotavlja dostop do svojega omrežja pod reguliranimi pogoji na vertikalno povezanih veleprodajnih trgih, s čimer je navedena prednost družbe praktično izničena. Podobno prednost ima tudi družba Telemach d.o.o., ki lahko s postopnimi nadgradnjami obstoječega kabelskega omrežja povečuje njegovo zmogljivost, kar ji omogoča postavljanje konkurenčnih cen na maloprodaji in razmeroma hitro pridobivanje novih uporabnikov fiksne telefonije. Konvergenčne storitve, ki jih novi vstopniki na trg ponujajo preko lastnih omrežij kot tudi preko reguliranega veleprodajnega dostopa na omrežju družbe Telekom Slovenije d.d., kakor tudi preko dostopa do odprtih širokopasovnih omrežjih (OŠO) ter sklenjenih komercialnih dogovorov z drugimi imetniki infrastrukture, omogočajo delitev celotnih stroškov omrežja med več različnih storitev, ki se izvajajo na isti infrastrukturi, kar omogoča učinkovitejšo izrabo omrežja in oblikovanje konkurenčnih cen fiksne telefonije na trgu.

Kot je bilo predhodno že navedeno, novi vstopniki na trg pridobivajo končne uporabnike predvsem z nižjo ceno, kot jo za svoje storitve zahteva prevladujoči operater na trgu. Družba Telekom Slovenije d.d. mora tako s svojo cenovno politiko do neke mere slediti novim vstopnikom, če ne želi izgubiti vseh končnih uporabnikov. Ker operaterji ne želijo tekrovati samo z nizko ceno, poskušajo diferencirati svojo ponudbo ter ponuditi dodatne možnosti in storitve, ki predstavljajo uporabnikom dodano vrednost, kar prispeva k inovacijam in razvoju trga elektronskih komunikacij kot celote. Fiksna telefonija pri tem predstavlja le eno izmed storitev, ki jih operaterji ponujajo končnim uporabnikom in je na rezidenčnem maloprodajnem trgu praviloma dostopna v paketu še z najmanj eno storitvijo, kot sta internet in televizija. Pri tem paketi storitev na trgu z 89,1 % močno prevladujejo, po samostojnem dostopu do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji pa je tako s strani končnih uporabnikov vse manj povpraševanja. Poleg tega je trend zniževanja maloprodajnih cen na trgu prisoten skozi celotno obravnavano obdobje in ga lahko do neke mere pričakujemo še naprej, predvsem v smislu povečevanja zmogljivosti ter vse bolj obsežni ponudbi vsebin in storitev za primerljivo ceno.

Agencija ugotavlja, da v segmentu IP telefonije obstajajo ostre konkurenčne razmere, saj lahko v tem segmentu končni uporabniki izbirajo med množico različnih izvajalcev fiksne telefonije, slednje pa družbi Telekom Slovenije d.d. za storitve fiksne telefonije na njenem TDM omrežju onemogoča postavljanje cen nad konkurenčnim nivojem. To bi se namreč izkazalo za nedobičkonosno, saj bi končni uporabniki lahko v takšnem primeru prešli h konkurenčnim operaterjem, ki ponujajo IP telefonijo. Ker družba Telekom Slovenije d.d. ne oblikuje geografsko različnih maloprodajnih cen, kar bi bilo zaradi zelo nehomogenega geografskega prekrivanja ozkopasovnega in širokopasovnega omrežja družbe ter omrežij drugih operaterjev tudi praktično nemogoče, lahko ugotovimo, da ni realno pričakovati, da bi družba ob odsotnosti regulacije predmetnega trga »Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne in poslovne uporabnike (maloprodajni trg)« spremenila strategijo maloprodajnih cen, tako da bi zvišala ceno dostopa (mesečno naročnino) v TDM omrežju v škodo končnih uporabnikov

na območjih, kjer ni možnosti za konkurenčno ponudbo IP telefonije. Tako je pričakovati, da bodo končni uporabniki zaradi pritiska cen IP telefonije na cene TDM telefonije na konkurenčnih geografskih območjih deležnih enakih cen na celotnem TDM omrežju, saj je praktično neizvedljivo, da bi družba Telekom Slovenije d.d. zaračunavala različne cene v TDM omrežju glede na konkurenčne razmere v različnih geografskih območjih, katerih meje je nemogoče smiselno geografsko opredeliti.

Poleg navedenega pa obstaja na cene fiksne telefonije še pritisk tudi s strani mobilne telefonije, ki je zaradi praktično že več kot 99 % pokritosti prebivalstva prisoten na celotnem območju Republike Slovenije. Končni uporabniki imajo tako praktično vedno možnost prehoda na mobilni telefonski priključek, ki lahko za potrebe celotnega gospodinjstva nadomesti fiksni telefonski priključek, oziroma na fiksno-mobilni priključek, ki omogoča uporabo množice konvergenčnih storitev. Glede na predhodno ugotovitev agencije, da obstaja enosmerna zamenljivost med fiksnim in mobilnim dostopom, pa mobilna telefonija izvaja na fiksno telefonijo pritisk, ki fiksne operaterje pri določanju cen omejuje.

Na podlagi vsega navedenega ni pričakovati, da bi družba Telekom Slovenije d.d. ali kateri izmed drugih operaterjev na trgu uspešno uveljavljal cene, ki bi bile bistveno nad stroški ali bi bile nekonkurenčne in tako v škodo končnih uporabnikov. Agencija tako ugotavlja, da je tudi z vidika cenovnih trendov in cenovne politike struktura predmetnega upoštevnega trga pokazala, da se nagiba k učinkoviti konkurenci v določenem časovnem okviru oziroma njen obstoj potrjuje.

7.2.3 Potencialna konkurenca

Pri ocenjevanju, ali se upoštevni trg nagiba k učinkoviti konkurenci v določenem časovnem okviru, agencija preverja tudi pomemben podkriterij obstoja potencialne konkurence.

Stopnja potencialne konkurence je odvisna od možnosti vstopa novih operaterjev na trg oziroma možnosti, da obstoječi operaterji na trgu pričnejo nuditi enake storitve in tako pričnejo na predmetnem trgu konkurirati obstoječim ponudnikom. Grožnja vstopa potencialnega konkurenta, ki je lahko bodisi nov vstopnik na predmetni upoštevni trg bodisi obstoječi ponudnik, ki bi na predmetnem upoštevnelem trgu pričel ponujati enakovredne storitve, lahko prepreči obstoječim operaterjem na relevantnem upoštevnelem trgu, da bi zaradi svoje pomembne tržne moči dvignili cene storitev nad konkurenčni nivo, ali drugače omejevali dostopnost storitev. V tem primeru deluje grožnja potencialne konkurence tako, da slabi, oziroma celo izniči možnosti ohranjanja visokih cen in omejevanja storitev, ki bi bile sicer uveljavljene na manj konkurenčnem trgu.

V kolikor na določenem upoštevnelem trgu obstajajo visoke in stalne vstopne ovire, je vpliv potencialne konkurence zelo oslabljen, ali pa ga celo ni. Zato je v primeru obstoja visokih in nepremostljivih ovir treba te znižati, oziroma odstraniti, saj bi v nasprotnem primeru ohranjanje stanja, ko ex-ante regulacija ob prisotnosti teh okoliščin ne bi bila prisotna, to lahko vodilo v zaprtje trga in izločitev konkurenčnih operaterjev (t.i. foreclosure), kar bi se posledično odrazilo v zmanjševanju konkurence. Vstopne ovire se na nekonkurenčnih trgih lahko znižajo s predhodno regulacijo oziroma z naložitvijo regulatornih ukrepov operaterju s pomembno tržno močjo, katerih učinek je postopno približevanje učinkoviti konkurenci v določenem časovnem okviru. Agencija je v okviru preizkusa prvega merila v poglavju 7.1 tega dokumenta že dokazala, da na predmetnem trgu visoke in stalne ovire za vstop na trg niso prisotne, kar posledično pomeni tudi, da je na istem upoštevnelem trgu vpliv potencialne konkurence v smislu vzpostavljanja konkurenčnih razmer omogočen.

Poleg tega je treba v okviru drugega merila (tj. struktura trga, ki se ne nagiba k učinkoviti konkurenci v ustreznem časovnem obdobju) ob ugotovljenih lastnostih upoštevnega trga (kot so dinamika trga,

konvergentnost in število operaterjev na njem), ki ocenjujejo upravičenost predhodne regulacije, preučiti tudi možnosti, ki glede na ugotovljen neobstoj vstopnih ovir kažejo na nagibanje trga k učinkoviti konkurenci. V okviru ocene, ali na določenem upoštevem trgu obstoji potencialna konkurenca, pa je nenazadnje relevantna tudi presoja strukturnih ovir in ugotavljanje dejanskega stanja, tako glede možnosti potencialnega kot tudi konkretnega vstopa na trg (dostop do trga in vstopne ovire). Obstoj vstopnih ovir namreč slabi potencialno konkurenco, ki je značilna predvsem za inovacijsko usmerjene trge. Kot je bilo ugotovljeno v okviru preverjanja prvega izmed meril (tj. prisotnost visokih in stalnih ovir za vstop na trg) vstopne ovire na predmetnem upoštevem trgu ne obstajajo, kar tudi v tem primeru posledično dokazuje obstoj in zelo pomemben vpliv potencialne konkurence na tem upoštevem trgu in nagibanje ali obstoj učinkovite konkurence ter neprimernost predhodnega urejanja tega maloprodajnega trga. Odsotnost visokih in stalnih vstopnih ovir je agencija podrobneje dokazala in opisala v preizkusu prvega merila, dinamiko trga pa tudi v zgornjih podkriterijih drugega merila.

Na stopnjo konkurenčnosti trga pomembno vpliva število operaterjev, ki na njem delujejo, vendar morajo biti ti glede njihove zmožnosti za konkurenčno nastopanje na trgu med seboj v zadostni meri primerljivi. Kadar na trgu ni zadostnega števila operaterjev, ki bi bili sposobni ponujati kakovostne in raznolike storitve po konkurenčnih cenah, se trg hitreje nagiba k nekonkurenčnim razmeram, saj je za nastanek različnih oblik protikonkurenčnih ravnanj manj ovir.

Kot je agencija predhodno že pojasnila, je postala za potencialne nove vstopnike na trg gradnja vzporedne fiksne dostopovne infrastrukture ekonomsko zanimiva šele s prihodom širokopasovnih storitev, ki omogočajo tudi ponujanje IP telefonije, pa še to le na gosteje poseljenih geografskih območjih. Družba T-2 d.o.o., ki je v preteklosti kot prvi novi vstopnik na trg pričela z obširno gradnjo lastne fiksne optične dostopovne infrastrukture z arhitekturo točka-točka (P2P), je optično omrežje gradila v večjih mestih in dosega 17,5 % pokritost gospodinjstev v Republiki Sloveniji. Navedena gradnja novega vstopnika je tako v preteklosti tudi neposredno izzvala družbo Telekom Slovenije d.d., da je tudi sama pričela z gradnjo tovrstne infrastrukture, z namenom da najbolj ekonomsko privlačnih lokacij z optiko ne bi prvi pokrili nov vstopnik. Družba Telekom Slovenije d.d. je, pretežno vzporedno s svojim obstoječim bakrenim omrežjem, od začetka prav tako gradila optično omrežje z arhitekturo točka-točka (P2P), kasneje pa je v letu 2015 prešla na gradnjo infrastrukture z arhitekturo točka-več-točk (P2MP) in dosegla 26,1 % pokritost gospodinjstev. Zaradi zelo agresivne gradnje sta se že v preteklosti optični omrežji obeh družb do neke mere prekrivali, z vse večjim obsegom tovrstne infrastrukture in kasnejšim pristopom družbe Telemach d.o.o. h gradnji optičnega omrežja, pa je takšnih lokalnih območij postopoma vedno več. Družba Telemach d.o.o. se je v preteklosti širila predvsem tako, da je prevzemala lokalne kabelske operaterje, kasneje pa je – kot že navedeno – tudi sama pričela z gradnjo optične infrastrukture z arhitekturo točka-več-točk (P2MP). Koaksialno kabelsko omrežje družbe, ki je bilo že v celoti nadgrajeno na standard DOCSIS 3.0 tako dosega 33,2 % pokritost gospodinjstev, njeno optično omrežje pa 5,9 % pokritost. Ob tem družba Telekom Slovenije d.d. tudi ves čas nadgrajuje svoje obstoječe bakreno omrežje, ki je več ali manj razširjeno in razvejano po celotnem nacionalnem ozemlju in dosega 81,1 % pokritost gospodinjstev, z novimi širokopasovnimi dostopovnimi tehnologijami. Pri tem družba svoje obstoječe bakreno TDM telefonsko omrežje postopoma ukinja in prehaja v celoti na IP omrežje. Prehod bo zaključen do konca leta 2020, ko bodo v celoti ukinjene še zadnje lokalne TDM centrale, vsi preostali naročniki fiksne telefonije pa bodo tako povezani na NGN klicno centralo. Poleg navedenih širokopasovnih omrežij grajenih na komercialno zanimivih območjih, so bila na ruralnih redko poseljenih območjih s pomočjo javnega sofinanciranja gradnje iz Evropskih sredstev izgrajena odprta širokopasovna omrežja (OŠO), ki dosegajo 5,1 % pokritost gospodinjstev. Pri tem gre tako za optična omrežja grajena z točka-točka (P2P) kot tudi točka-več-točk (P2MP) arhitekturo. Omrežja drugih operaterjev, ki so še prisotni na trgu z optično, koaksialno kabelsko ali fiksno brezžično širokopasovno

infrastrukturo, pa so predvsem omejena na manjša lokalna ruralna območja z nekoliko manj redko poselitvijo.⁴⁰

Ob tem lahko ugotovimo, da imajo operaterji pri gradnji infrastrukture na podlagi določil ZEKom-1 možnost souporabe in skupnih investicij v izgradnjo omrežij, kar pozitivno vpliva na zmanjšanje investicij in povečuje stopnjo potencialne konkurence. Istočasno imajo obstoječi operaterji in novi vstopniki na celotnem omrežju družbe Telekom Slovenije d.d. možnost dostopati do infrastrukture in storitev družbe preko reguliranih produktov na vertikalno povezanih veleprodajnih trgih (tj. razvezanega lokalnega dostopa oziroma dostopa preko bitnega toka), kakor tudi možnost dostopa do odprtih širokopasovnih omrežjih (OŠO). Vse navedeno novim vstopnikom na trg omogoča tudi zagotavljanje dostopa do javnega telefonskega omrežja in oblikovanje ponudbe, ki praviloma vključuje še najmanj eno širokopasovno storitev. Pri tem lahko na trgu nastopajo tudi operaterji, ki izvajajo svoje storitve izključno na omrežju družbe Telekom Slovenije d.d. preko reguliranih produktov na vertikalno povezanih veleprodajnih trgih, kot je to družba A1 Slovenija d.d., ki je po obsegu širokopasovnih storitev takoj za omenjenimi največjimi tremi operaterji z lastno infrastrukturo.

Agencija tako ugotavlja, da navedena dejstva v okviru presoje podkriterija obstoja potencialne konkurence kažejo na strukturo trga, ki se nagiba k učinkoviti konkurenci v določenem časovnem okviru in tako odpravljajo razloge za predhodno urejanje.

7.2.4 Nadzor nad infrastrukturo, ki se je ne da zlahka podvojiti

Agencija je ta podkriterij že opisala v okviru preizkusa prvega merila v poglavju 7.1.1.1, kjer je bil omenjeni podkriterij opisan tudi z vidika, ki kaže, da se struktura predmetnega upoštevne trga nagiba k učinkoviti konkurenci, oziroma kaže na obstoj učinkovite konkurence na tem upoštevne trgu.

7.2.5 Raznolikost storitev in produktov

Agencija je ta podkriterij že opisala v okviru preizkusa prvega merila v poglavju 7.1.1.7, kjer je bil omenjeni podkriterij opisan tudi z vidika, ki kaže, da se struktura predmetnega upoštevne trga nagiba k učinkoviti konkurenci, oziroma na obstoj učinkovite konkurence na tem upoštevne trgu.

7.2.6 Ovire za širitev

Agencija je pričujoči podkriterij že opisala v preizkusu prvega merila v poglavju 7.1.1.6, kjer je bil omenjeni podkriterij opisan tudi z vidika, ki kaže, da se struktura predmetnega upoštevne trga nagiba k učinkoviti konkurenci, oziroma kaže na obstoj učinkovite konkurence na tem upoštevne trgu.

7.2.7 Zaključek glede drugega merila – tj. strukture trga, ki se ne nagiba k učinkoviti konkurenci v ustreznem časovnem okviru

Agencija na podlagi izvedbe preizkusa drugega merila »Struktura trga, ki se ne nagiba k učinkoviti konkurenci v ustreznem časovnem obdobju« ugotavlja, da na predmetnem upoštevne trgu na podlagi prerezporejanja analiziranih tržnih deležev, cenovnih trendov, obstoja potencialne konkurence, nadzora nad infrastrukturo ki se je ne da zlahka podvojiti, raznolikosti storitev in produktov ter ovir za

⁴⁰ Podatki o pokritosti gospodinjstev z omrežno dostopno infrastrukturo iz evidence širokopasovnih omrežnih priključnih točk in podatkov iz operaterskega informacijskega sistema Telekoma Slovenije d.d. (AKOS, januar 2018)

širitev ni pokazatelj, ki bi potrdili, da se ta trg v ustreznem časovnem obdobju ne nagiba k učinkoviti konkurenci, temveč je temu nasprotno obravnava navedenih podkriterijev pokazala na obstoj učinkovite konkurence.

Ob zapisanem tako agencija ugotavlja, da tudi drugo od treh kumulativnih meril ni izpolnjeno, zato predhodno (ex-ante) urejanje tega upoštevnega trga, že samo na podlagi ugotovitev tega merila, ni več mogoče.

7.3 Sklep o preizkusu treh meril

Kljub temu, da je preizkus treh meril kumulativne narave, kar pomeni, da že neizpolnjevanje enega od treh meril a priori pomeni, da predmetnega upoštevnega trga ni mogoče predhodno (ex-ante) urejati, je agencija izvedla tako preizkus prvega kot tudi drugega merila, z namenom, da še dodatno potrdi svoje ugotovitve. Preizkus prvega in drugega merila sta tako neodvisno pokazala, da predmetnega upoštevnega trga predhodno ni več mogoče urejati.

Dodatno je agencija kot tretje merilo, ki se nanaša na ugotovitve ali konkurenčno pravo zadošča za naknadno (ex-post) regulacijo trga, uporabila mnenje AVK, z namenom, da še dodatno potrdi ugotovitve glede neprimernosti predhodnega urejanja predmetnega maloprodajnega upoštevnega trga. Kot ugotavlja tudi Evropska komisija v svojem Pojasnilu k priporočilu o upoštevni trgih, ob upoštevanju zgoraj opisanih značilnosti predmetnega upoštevnega trga ni verjetno, da bi se katerikoli operater v prihodnje lahko obnašal neodvisno od svojih konkurentov in uporabnikov. V kolikor pa bi se to zgodilo, bi naknadni instrumenti konkurenčnega prava morali zadoščati za to, da bi ga k takšnemu ravnanju prisilili.

Agencija na podlagi vsega navedenega zaključuje, da predmetnega maloprodajnega upoštevnega trga ni več mogoče predhodno (ex-ante) urejati, saj nujni pogoji za tovrstno regulacijo niso več izpolnjeni.

Kazalo slik

<i>Slika 1: Deleži telefonskih priključkov po tehnologijah.....</i>	<i>18</i>
<i>Slika 2: Rast IP telefonskih priključkov.....</i>	<i>19</i>
<i>Slika 3: Število uporabnikov indirektnega dostopa (storitvi izbire in predizbire (CS/CPS)) in priključkov, ki temeljijo na operaterskem zakupu naročniških priključkov (WLR)</i>	<i>20</i>
<i>Slika 4: Delež indirektnega dostopa (storitvi izbire in predizbire (CS/CPS)) in delež dostopa, ki temelji na operaterskem zakupu naročniških priključkov (WLR) na maloprodajnem upoštevem trgu.....</i>	<i>21</i>
<i>Slika 5: Tržni deleži operaterjev, ki ponujajo storitve IP telefonije, po številu priključkov</i>	<i>23</i>
<i>Slika 6: Pripravljenost uporabnikov na zamenjavo storitev klasične telefonije za storitev IP telefonije</i>	<i>24</i>
<i>Slika 7: Pokritost prebivalstva z mobilnim omrežjem (2G) družbe A1 Slovenija d.d.....</i>	<i>27</i>
<i>Slika 8: Pokritost prebivalstva z mobilnim omrežjem (2G) družbe Telekom Slovenije d.d.</i>	<i>28</i>
<i>Slika 9: Pokritost prebivalstva z mobilnim omrežjem (2G) družbe Telemach d.o.o.....</i>	<i>28</i>
<i>Slika 10: Pokritost prebivalstva z mobilnim omrežjem (3G) družbe Telemach d.o.o.....</i>	<i>29</i>
<i>Slika 11: Penetracija dostopa do javnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji na gospodinjstva</i>	<i>30</i>
<i>Slika 12: Penetracija dostopa do javnih mobilnih telefonskih storitev na prebivalstvo</i>	<i>31</i>
<i>Slika 13: Delež naročnikov, ki so že razmišljali o odpovedi telefonskega priključka zaradi razširjenosti mobilne telefonije.....</i>	<i>32</i>
<i>Slika 14: Gospodinjstva z dostopom do širokopasovne infrastrukture – vsi operaterji.....</i>	<i>36</i>
<i>Slika 15: Število objav skupnih gradenj in izraženega interesa za skupno gradnjo.....</i>	<i>43</i>
<i>Slika 16: Tržni deleži različnih oblik reguliranega veleprodajnega dostopa do omrežja družbe Telekom Slovenije d.d.....</i>	<i>44</i>
<i>Slika 17: Tržni deleži operaterjev fiksne telefonije na maloprodajnem trgu glede na število telefonskih priključkov</i>	<i>56</i>

Kazalo tabel

<i>Tabela 1: Seznam operaterjev mednarodnih in nacionalnih javno dostopnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji.....</i>	<i>12</i>
<i>Tabela 2: Seznam operaterjev, ki ponujajo dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne in poslovne uporabnike</i>	<i>13</i>

Uporabljene kratice

xDSL	Digital Subscriber Line Technologies – različne tehnologije digitalne naročniške linije
AVK	Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence
BEREC	Body of European Regulators for Electronic Communications – evropsko združenje regulatorjev elektronskih komunikacij
BU	Bottom Up – od spodaj navzgor
DOCSIS	Data over Cable Service Interface Specification – standard vmesnika za prenos podatkov preko kabelskih omrežij
FTTH	Fibre-To-The-Home – optika do lokacije končnih uporabnikov
IP	Internet Protocol – internetni protokol
IPTV	Internet Protocol Television – televizija preko internetnega protokola
ISDN	Integrated Services Digital Network – digitalno omrežje integriranih storitev
LRIC	Long Run Incremental Cost – dolgoročni prirastni stroški
LTE	Long Term Evolution – četrta generacija mobilnega širokopasovnega prenosa podatkov
NGA	Next Generation Access – dostopovna omrežja naslednje generacije
NGN	Next Generation Network – širokopasovno omrežje naslednje generacije
OPT	Omrežna priključna točka
OPTM	Operater s pomembno tržno močjo
OŠO	Odprto širokopasovno omrežje
OTT	Over the Top – storitve OTT
P2P	Point-to-point – točka-točka
P2MP	Point-to-multipoint – točka-več-točk
PSTN	Public Switched Telephone Network – javno telefonsko omrežje
SSNIP	SSNIP Small but Significant Non-transitory Increase in Price – majhno, vendar pomembno in stalno povečanje cene
VoIP	Voice over IP – prenos govora preko IP omrežij
ZEKom-1	Zakon o elektronskih komunikacijah