

**Agencija za komunikacijska omrežja
in storitve RS
Stegne 7
1000 Ljubljana
info.box@akos-rs.si**

Dopis: E991/2016-TS
Datum: 7. marec 2016

Vaša referenca: 38144-2/2015

Zadeva: Komentarji na osnutek informativnega memoranduma za izvedbo javnega razpisa za dodelitev radijskih frekvenc v radiofrekvenčnih pasovih 1800 MHz in 2100 MHz

Referenca: Objava na spletni strani z dne 19. februarja 2016.¹

Telemach d.o.o. (v nadaljevanju: Telemach) na podlagi poziva Agencije za komunikacijska omrežja in storitve (v nadaljnjem besedilu: agencija) za oddajo komentarjev na osnutek informativnega memoranduma za izvedbo javnega razpisa za dodelitev radijskih frekvenc v radiofrekvenčnih pasovih 1800 MHz in 2100 MHz, ki niso bile dodeljene leta 2014 (v nadaljevanju: informativni memorandum), posreduje mnenje in komentarje na informativni memorandum.

Uvod

Zaradi posebnosti slovenskega mobilnega trga z eno najvišjih asimetrij v tržnih deležih v EU, je trg v Sloveniji le za eno dražbo oddaljen od popolnega duopola. Kot je to prepoznala že Agencija sama, se stanje na slovenskem mobilnem trgu bistveno razlikuje od evropskega povprečja, saj so tržni deleži najmanjših operaterjev in ponudnikov storitev skupaj manjši kot delež drugega največjega mobilnega operaterja. Zaradi tega pozivamo agencijo, naj za zaščito konkurence na slovenskem trgu temeljito pretehta uporabo najboljših dražbenih praks, kakršne se uporabljajo v EU in drugje.

Najbolj razširjen regulatorni ukrep v EU je določitev spektralnih kap, ki so jih uporabljali skoraj vsi državni regulatorni organi, sledijo pa jim rezervacije (rezervacije spektra). Na podlagi obširne raziskave v Veliki Britaniji se je Ofcom odločil za nov pristop, ki vključuje spektralno dno (spectrum floor).

¹ <http://www.akos-rs.si/opredelitev-do-mnenj-in-pripomb-k-osnutku-informativnega-memoranduma-v-zvezi-z-javnim-razpisom-z-javno-drazbo-za-dodelitev-radijskih-frekvenc-za-zagotavljanje-javnih-komunikacijskih-storitev-v-radiofrekvencnih-pasovih-1800-mhz-in-2100-mhz>

Opombe

I.1 Odsotnost analize in neskladnost s 57. členom Zakona o elektronskih komunikacijah in Okvirno direktivo.

V odgovoru na prejeta mnenja in komentarje z 19. februarja 2016, št. 38144-2/2015/3 (v nadaljevanju: odgovor), agencija ni zapisala le, da regulatorni ukrepi, potrebni za učinkovito dodelitev spektra in spodbujanje konkurence, niso v resnici regulatorni ukrepi, za katere bi veljali Okvirna direktiva in Direktiva o dostopu, temveč ignorira lastne odločitve glede dodeljevanja radijskih frekvenc z dne 26. maja 2014 in Zakon o elektronskih komunikacijah. Samo deklarativna izjava v odgovoru: ²«[...] Agencija pojasnjuje, da je spektralne kape za prihajajoči javni razpis določila v luči varovanja konkurence, upošteva rezultate na javni dražbi aprila 2014 in glede na spremenjene razmere na trgu po zaključku javne dražbe 2014» ne more nadomestiti analize, poleg tega pa odsotnost take analize preprečuje konkretne odgovore zainteresirane javnosti, saj zainteresirana javnost v odsotnosti podatkov, hipotez in zaključkov nobenega od omenjenih elementov ne more preizkusiti in bodo morala o tem, kot postaja čedalje bolj verjetno, odločiti sodišča.

I.1.1 Kršitev 57. člena Zakona o elektronskih komunikacijah

V svojih komentarjih³ je Telemach že opozoril, da ključno oviro temu, da bi spektralne kape spremenili samovoljno, predstavlja vključitev spektralnih kap⁴ v veljavnih odločbah o dodelitvi radijskih frekvenc, upravnim aktom, ki je v tem trenutku trenutno pravnomočen in določa spektralne kape za celotno obdobje veljavnosti. Veljavnost spektralnih kap za celotno obdobje ustreznih odločb o dodelitvi radijskih frekvenc je agencija pred dražbo iz leta 2014 najavila sama v poročilu o rezultatih pogovorov glede osnutka informativnega memoranduma⁵, v katerem agencija v točki 5.1.2 potrdi izjavo enega od sodelujočih: »[...] Nadalje so frekvenčne kape naravnane na celotno obdobje veljavnosti, kar pomeni dodatno ozko omejitve za bodoče trgovanje s frekvenčnim spektrom.« V nadaljevanju agencija izjavi: »APEK bo v okviru svoje zakonske pristojnosti spektralne kape prilagajal v prihodnosti v primeru, če se bosta tehnologija in/ali konkurenčne razmere spremenili do te mere, da trenutne omejitve ne bodo ustrezale takratnemu stanju in zahtevam.«

Ker se zavedajo nevarnosti dolgoročne nespremenljivosti, so zakonodajalci na državnih ravneh in ravni EU dovolili spremembe katerekoli odločbe o dodelitvi radijskih frekvenc. Toda v interesu zagotavljanja predvidljivosti regulacije obstajajo zelo specifični pogoji, ki jih agencija omeni kot

²AKOS, Odgovor na prejeta mnenja in komentarje na osnutek informativnega memoranduma z dne 19. februarja 2016, št. 38144-2/2015/3, str. 4, odst. 2.

³Telemachovi komentarji na osnutek informativnega memoranduma za izvedbo javnega razpisa za dodelitev radijskih frekvenc v radiofrekvenčnih pasovih 1800 MHz in 2100 MHz z dne 11. januarja 2016, str. 7, odst. 2.

⁴Glej razlago 2. točke v besedilu Odločbe o dodelitvi radijskih frekvenc št. 38144-2/2014/4 z dne 26. maja 2014, str. 20.

⁵APEK, Poročilo o rezultatih razprave o osnutku informativnega memoranduma z dne 9. decembra 2013, arhivirano na naslovu <http://www.akos-rs.si/-porocilo-o-rezultatih-razprave-o-osnutku-informativnega-memoranduma-in-dopolnjen-osnutek-informativnega-memoranduma>, zadnji dostop 3. marca 2016

tehnologija in/ali konkurenčne razmere, pod katerimi je dovoljeno spreminjanje pravnomočne odločbe o dodelitvi radijskih frekvenc, in so opredeljeni v 57. členu Zakona o elektronskih komunikacijah. Pogoje člena smo že kopirali v prejšnjih komentarjih.

(2) *Po uradni dolžnosti se odločba o dodelitvi radijskih frekvenc spremeni, če:*

- 1. se spremeni razporeditev radiofrekvenčnih pasov oziroma uporaba radijskih frekvenc,*
- 2. se pojavijo javne potrebe, ki jih ni mogoče zadovoljiti drugače,*
- 3. je to potrebno zaradi učinkovite uporabe radiofrekvenčnega spektra v javno korist,*
- 4. se ni mogoče drugače izogniti škodljivemu motenju ali ni doseženo radiofrekvenčno zaščitno razmerje,*
- 5. to zahtevajo mednarodnopravni akti, uveljavljeni v Republiki Sloveniji, ki se nanašajo na radijske frekvence,*
- 6. se spremeni ime imetnika odločbe o dodelitvi radijskih frekvenc ali ime programa,*
- 7. je to potrebno zaradi povezovanja imetnikov odločb o dodelitvi radijskih frekvenc v širšo regionalno ali nacionalno programsko radijsko ali televizijsko mrežo, ki je vpisana pri pristojnem organu v skladu z zakonom, ki ureja medije,*
- 8. je to potrebno zaradi izvajanja predpisov EU s področja elektronskih komunikacij.*

Agencija ni prikazala izpolnitve nobenega od zgornjih pogojev in agencija prav tako ni obvestila imetnikov veljavnih odločb o dodelitvi radijskih frekvenc, da so bile (ali bodo) njihove veljavne odločbe razveljavljene in izdane nove v skladu s postopkom, opisanim v 5. odstavku 57. člena Zakona o elektronskih komunikacijah. Tovrstne nove odločbe so kot posamezen končni upravni akt predmet sodne presoje, kar ustvari pogoje za sodno izpodbijanje katerekoli na novo izdane odločbe o dodelitvi radijskih frekvenc, ki je bila izdana kot rezultat predlagane dražbe.⁶

I. 1.2 Kršitev Okvirne direktive ⁷ In odločitve št. 243/2012/EU⁸

Agencija je osnutek informativnega memoranduma za izvedbo javnega razpisa za dodelitev radijskih frekvenc v radiofrekvenčnih pasovih 1800 MHz in 2100 MHz prvič objavila 10. decembra 2015 in nato posodobljeno različico objavila 19. februarja 2016.

Ob načrtovanem javnem razpisu se zastavlja več vprašanj o združljivosti z zakonodajo EU, še posebej glede predlaganega dviga spektralnih kap, ne da bi izpeljali posodobljeno predhodno oceno konkurence na ustreznem trgu.

Na zadnji dražbi za pasove 800 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2100 MHz in 2600 MHz je agencija sama ocenila, da obstaja potreba po teh kapah. Na tej podlagi je agencija izračunala in uveljavila spektralne kape 2 x 105 MHz frekvenc za obdobje 15 let. Sedaj, 18 mesecev po

⁶ Citat: "(5) Agencija ob spremembi odločbe o dodelitvi radijskih frekvenc izda novo odločbo o dodelitvi radijskih frekvenc, prejšnjo pa razveljavi."

⁷ Direktiva Evropskega parlamenta in sveta 2002/21/ES z dne 7. marca 2002 o skupnem regulatornem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve

⁸ Sklep št. 243/2012/EU Evropskega parlamenta in sveta z dne 14. marca 2012 o vzpostavitvi večletnega programa politike radijskega spektra

zadnji dražbi, so spektralne kape v istem spektru ponovno povečane, kljub temu, da je na trgu prišlo le do omejenih sprememb okoliščin ali pa do njih sploh ni prišlo, prav tako pa ni bilo bistvenega tehnološkega napredka.

Veljavni Evropski regulatorni okvir za elektronska komunikacijska omrežja in storitve je uvedel tržno utemeljen pristop, kar pomeni, da smejo biti **ukrepi izvedeni le, če se šteje, da so nujni za delovanje konkurence**. Kot dopolnilo temu specifičnemu regulatornemu okviru, splošna konkurenčna zakonodaja uporabo spektra »regulira« neposredno ali posredno. Dejansko v panogi elektronskih komunikacij istočasno delujejo konkurenčna načela in regulacija konkurence. V tem pogledu je Evropski regulatorni okvir za elektronska komunikacijska omrežja in storitve, katerega cilj je spodbujati konkurenco, usmerjen k odpiranju trga, kjer pride do tržnih nepravilnosti ali kjer trgi niso konkurenčni, **temelji pa na predhodnem (ex-ante) pristopu z ustrezno analizo trga**⁹.

Glede dodeljevanja spektra 5. člen Sklepa komisije 243/2012/EU o vzpostavitvi večletnega programa politike radijskega spektra¹⁰ določa, da so države članice obvezane, da spodbujajo učinkovito konkurenco in preprečujejo izkrivljanje konkurence v skladu z direktivama 2002/20/ES (**Direktiva o odobritvi**) in 2002/21/ES (Okvirna direktiva). Prav tako so države članice obvezane upoštevati vprašanja konkurence, ko podeljujejo pravice do uporabe spektra uporabnikom zasebnih elektronskih komunikacijskih omrežij. V ta namen 5. člen prav tako določa, da naj države članice »zagotovijo, da se pri postopkih odobritve in **izbire za elektronske komunikacijske storitve spodbuja učinkovita konkurenca v korist državljanov, potrošnikov in podjetij Unije**.«

Da bi izpolnili to obveznost je torej jasno, da je mora agencija pred kakršnokoli odločitvijo za javni razpis za te frekvence izpolniti predpogoja, ki sta analiza trga in ocena stanja konkurence na ustreznih trgih. Pravzaprav, če bi agencija pravilno izpolnila to obveznost, bi Telekom Slovenije opredelila kot subjekt s pomembno tržno močjo na ustreznem trgu, kot je to določeno v Okvirni direktivi in bi naložila *predhodne (ex ante)* regulatorne obveznosti, da bi na trgu zagotovila učinkovito konkurenco.

Kot je zapisano v sklepu Komisije št. 243/2012/EU¹¹:

*»upravljanje spektra lahko vpliva na konkurenčnost, saj lahko spremeni vlogo in moč udeležencev na trgu, na primer če **obstoječi uporabniki pridobijo neupravičeno konkurenčno prednost**. Omejen dostop do spektra, zlasti kadar ni dovolj ustreznega spektra, lahko ovira vstop novih storitev ali aplikacij ter zavira inovacije in konkurenco.*
(...)

*Države članice bi zato morale sprejeti **ustrezne predhodne (ex ante) in naknadne***

⁹ Glej poročilo ERG-RSPG o prehodnih težavah radijskega spektra, poročilo ERG-RSPG o problematiki konkurence, ki je posledica prehoda na bolj prilagodljivo upravljanje radijskega spektra za elektronska komunikacijska omrežja in storitve
¹⁰ Sklep št. 243/2012/EU Evropskega parlamenta in sveta z dne 14. marca 2012 o vzpostavitvi večletnega programa politike radijskega spektra.

¹¹ Ibid., uvodna navedba 15.

(ex post) regulatorne ukrepe (kot so ukrepi za spremembo obstoječih pravic, prepoved nekaterih pridobitev pravic do uporabe spektra, uvedba pogojev za kopičenje spektra in učinkovito uporabo, kakor so določeni v Direktivi 2002/21/ES, omejevanje količine spektra, ki je na voljo posameznemu podjetju, ali preprečevanje prekomernega kopičenja pravic do uporabe spektra), s katerimi bi preprečile izkrivljanje konkurence.« (poudarki so dodani)

V skladu s prakso EU bi moral biti cilj agencije, da operaterjem prepreči pridobivanje položaja z lastništvom velikih količin omejene naravne dobrine, tj. spektra, ki bi jih lahko nato izkoriščali za onemogočanje konkurence s povzročanjem tržnih nepravilnosti, ki bi imele škodljive posledice za uporabnike in splošno gospodarsko dobrobit.

Ne nazadnje je težko razumeti, kako lahko agencija trdi, da izpolnjuje svoje obveznosti - vključno z obveznostjo, da oceni in spodbuja konkurenco -, če obenem razmišlja o odstopu od spektralnih kap, ki jih je uvedla pred nekaj meseci. V resnici namreč na trgu ni prišlo do spremembe, ki bi upravičila tako spremembo prakse. Če bi bila pošteno in previdno ocenjena, bi ta dejstva morala pripeljati do istih zaključkov.

Zaradi tega s svojo odločitvijo, da poveča spektralne kape dveh vodilnih igralcev na trgu brez upoštevanja konkurenčnih pogojev na ustreznem trgu in brez izvedbe analize trga, kar vključuje oceno subjekta s pomembno tržno močjo, agencija krši zakonodajo EU, predvsem svoje obveznosti, ki izhajajo iz Sklepa komisije št. 243/2012/EU in Okvirne direktive EU.

I. 1.3 Analiza stanja konkurence

Če bi bila analiza stanja konkurence opravljena, bi prikazala žalostno sliko. Za prikaz asimetričnega položaja distribucije frekvenc in števila aktivnih uporabnikov na trgu storitev je na mestu enostaven izračun. Telekom Slovenije trenutno izkorišča 135 MHz spektra, 105 MHz v načinu FDD (Frequency Division Duplex) + 30 MHz v načinu TDD (Time Division Duplex). Simobil izkorišča 155 MHz (105 MHz + 50 MHz), medtem ko Telemach izkorišča le 30 MHz (le v načinu FDD), četrti operater T-2 pa uporablja 20 MHz (15 MHz + 5 MHz). Skupno je izkoriščenih 340 MHz spektra.

Po podatkih poročila AKOS¹² je imel Telekom Slovenije (skupaj s podjetjem Debitel, ki je v 100-odstotni lasti podjetja Telekom Slovenije) v četrtem četrtletju leta 2015 50,1 % vseh aktivnih uporabnikov mobilne telefonije, Simobil jih je imel 30,1 %, Telemach 14,1 %, T-2 3,3 %, Izi mobil pa 2,4%. Naj opredelimo enostaven kazalnik operaterjeve kapacitete na uporabnika, ki je izražen kot razmerje med deležem spektra v primerjavi z deležem aktivnih uporabnikov. Tabela 1 prikazuje vrednosti za štiri mobilne operaterje v Sloveniji:

¹² AKOS, Četrtletno poročilo o razvoju trga elektronskih komunikacij, 4. četrtletje, 2015.

Tabela 1: Razmerje deleža spektra v primerjavi z deležem aktivnih uporabnikov

	Telekom Slovenije	Si.mobil	Telemach	T-2
Delež spektra = <i>a</i>	0,400	0,456	0,088	0,059
Delež aktivnih uporabnikov = <i>b</i>	0,501	0,301	0,141	0,033
<i>a/b</i>	0,80	1,51	0,62	1,79

Vir: AKOS in lastni izračuni.

Vrednost 0,80 za Telekom Slovenije pomeni, da Telekom Slovenije uporablja 0,80 odstotka skupnega spektra, ki je na voljo za mobilne komunikacije v Sloveniji, za zagotavljanje storitev enemu odstotku vseh aktivnih uporabnikov v Sloveniji. Za zagotavljanje svojih storitev enakemu deležu uporabnikov ima Si.mobil $1,51 / 0,62 = 2,44$ -krat več spektra kot Telemach. Očitno je, da ima izmed vseh štirih operaterjev Telemach najbolj učinkovito izkoriščeno omrežje in najmanj prostora za povečanje števila uporabnikov, ne da bi pri tem prišlo do poslabšanja uporabniške izkušnje.

I.1.4 Struktura trga

Tabela 1 prikazuje eno dodatno in pomembno značilnost trga. Če uporabimo deleže aktivnih uporabnikov vseh operaterjev za izračun različice indeksa Herfindahl-Hirschman (HHI)¹³, dobimo naslednje:

$$HHI_{Upor} = 0,501^2 + 0,301^2 + 0,141^2 + 0,024^2 + 0,033^2 = 0,363$$

Če naredimo podoben izračun z deleži spektra, ki jih imajo v lasti operaterji, dobimo naslednje:

$$HHI_{Spekter} = 0,400^2 + 0,456^2 + 0,088^2 + 0,059^2 = 0,380$$

HHI ima po definiciji vrednost med 0 in 1. Nižje vrednosti pomenijo nižjo koncentracijo in nižjo raven simetrije med ponudniki, višje vrednosti pa kažejo na višjo koncentracijo in asimetrijo. Izračunana vrednost $HHI_{Upor} = 0,363$ pomeni, da pri pregledu distribucije aktivnih končnih uporabnikov vidimo, da gre za strukturo trga, ki pade nekje med duopol in triopol (kar ni nepričakovano, glede na visoko vstopno oviro panoge).

Z vidika distribucije spektra je situacija še nekoliko slabša, saj je $HHI_{Spekter} = 0,380 > HHI_{Upor}$. Če bi na prihodnjih dražbah vodilna operaterja kupila več spektra kot manjši operaterji, bi to dvignilo vrednost $HHI_{Spekter}$, kar bi potem pomenilo pritisk na rast HHI_{Upor} . Povedano drugače - za pozitiven vpliv na strukturo trga, merjen z distribucijo aktivnih uporabnikov, bi bilo treba zmanjšati asimetrijo dodelitve spektra operaterjem. Do nasprotnega bi prišlo, če bi AKOS praktično odstranil spektralne kape na dražbi za 15 oz. 20 MHz in preprečil manjšim operaterjem, da zmanjšajo razliko v lastništvu spektra glede na vodilna operaterja.

¹³ HHI je med pogosto uporabljenimi kazalniki strukture trga in se izračuna kot vsota kvadratov tržnih deležev. Ti deleži so običajno deleži skupnih prihodkov vseh podjetij, udeleženih na trgu.

Po podatkih četrtnega poročila, ki ga je pripravila agencija sama¹⁴, je stanje na trgu stabilno, večina sprememb v tržnih deležih pa je znašala manj ali le malo več kot 1 odstotek. Kljub najvišji absolutni izgubi uporabnikov, ki je znašala 2,4 %, je Telekom Slovenije po zaključnem datumu za poročilo o zadnjem četrtnem letu 2015 povrnil izgubo z nakupom podjetja Debitel, s čimer je Telekom Slovenije svoj tržni delež ponovno dvignil nad 50 %.

Tabela 2: Primerjava tržnih deležev med drugim četrtnem 2014 in četrtnem četrtnem 2015

	2014/q2 v %	2015/q4 v%	Razlika v %
Telekom Slovenije	48,7	46,3 (50,1)**	-2,4 (+1,4)**
Si.mobil	29,4	30,1	0,7
Telemach*	12,9	14,1	1,1
Debitel**	3,9	3,8	-0,1
T-2	2,7	3,3	0,6
Izi mobil	2,4	2,4	0

*Skupni tržni deleži Telemacha in nekdanjega Tušmobila, ki sta se združila februarja 2016. **Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence je prevzem Debitela s strani Telekoma Slovenije potrdila septembra 2015.

Vir: Poročilo AKOS za četrto četrtnje 2015.

Drugi omembe vredni dogodki so Si.mobilov prevzem manjšega fiksnega operaterja, podjetja Amis, ter prevzem Tušmobila, ki ga je izvedel kabelski operater Telemach. Z izjemo povečanega tržnega deleža Telekoma Slovenije noben od dogodkov na trgu ni bistveno vplival na mobilni trg in vsekakor ne na način, zaradi katerega bi vodilna operaterja nenadoma občutila pomanjkanje spektra. To je še posebej pomembno, ker je edini učinek povečanja spektralnih kap to, da lahko največja operaterja (izključno) dobita več spektra.

Kljub temu, da četrtna poročila upoštevajo vse mobilne operaterje, agencija v svojem odgovoru pri napovedih rezultatov dražbe ob zadržanju trenutnih kap popolnoma izpusti¹⁵ četrtega operaterja infrastrukture, T-2, ki kljub temu, da je bilo podjetje v zadnjih nekaj letih večkrat v stečaju in izven njega, povečuje tržni delež kot operater na mobilnih in fiksnih trgih (pri čemer agencija v zadnjem četrtnem poročilu celo pohvali njegovo »stalno rast«¹⁶), prav tako pa agencija novih vstopnikov na trgu sploh ne omenja, čeprav bi velikost ponujenega spektra zadoščala prilagodljivemu novemu igralcu.

I. 1.5 Vprašanja

Agencijo pozivamo, naj razjasni postopek z odgovori na spodnja vprašanja, saj bi z odgovori nanje agencija zagotovila vpogled v namene agencije in njihovo transparentnost.

¹⁴ "[...] Četrto četrtnje 2015 se je končalo brez bistvenih sprememb v tržnih deležih aktivnih uporabnikov mobilne telefonije. [...]" ibid., stran 18, odst. 1.

¹⁵ AKOS, Odgovor na prejeta mnenja in komentarje na osnutek informativnega memoranduma z dne 19. februarja 2016, št. 38144-2/2015/3, str. 5, odst. 1.

¹⁶ "[...] Tudi družbi T-2 d.o.o. je v preteklem letu tržni delež konstantno naraščal in konec leta dosegel 3,3%. [...]" Poročilo AKOS za četrto četrtnje 2015, str. 18, odst. 1.

- a) Katere so specifične večje spremembe v konkurenčnem okolju, ki bi od agencije zahtevale, da dvigne spektralne kape?
- b) Kako naj bi negativne zunanje dejavnike teh dogodkov na trgu (če obstajajo) odpravila nadaljnja koncentracija lastništva spektra v rokah dveh največjih operaterjev?
- c) S katerimi predhodnimi (ex-ante) regulatorni ukrepi bi se izognili nadaljnjemu izkrivljanju konkurence?

II. Ogradja za zaščito konkurence

II. 1. Problem in njegov izvor

Strokovnjaki s področja dodeljevanja elektromagnetnega spektra operaterjem mobilnih telekomunikacij razlikujejo med tremi vrstami učinkovitosti pri dodeljevanju, ki se običajno izražajo in dosegaajo preko dražbenih mehanizmov (Myers, 2013¹⁷):

- a. **Do učinkovitosti dražbe** pride, ko je pravica do uporabe spektra dodeljena operaterjem, ki (preko poslovnih rezultatov) ta spekter vrednotijo najvišje.
- b. **Izhodna učinkovitost** je dosežena, ko dodelitev spektra najbolj poveča prirastke pri učinkovitosti tržnih rezultatov na končnih trgih mobilnih telekomunikacij. Povedano drugače - če si regulatorji prizadevajo za ta rezultat, poskušajo z dodeljevanjem spektra med operaterje spodbujati okolje, v katerem operaterji čim bolj učinkovito tekmujejo za končne uporabnike.
- c. **Učinkovitost javnih financ** je dosežena, ko je metoda dodeljevanja izbrana na podlagi zagotavljanja čim večjega prihodka za državo.

V povezavi z zgornjim je Klemperer¹⁸ zapisal: »Pri nekaterih dražbah, kot so na primer licence za mobilno telefonijo, oblikovalec dražbe ne more ignorirati strukture panoge, ki bo nastala.«

Učinkovitost dražbe in vpliv na javne finance sta običajno povezana, obenem pa sta v določenih primerih v bistvenem konfliktu z izhodno učinkovitostjo, kot je prikazano v nadaljevanju.

Objektivno dražitelji vrednost (točko a. v zgornjem odstavku) določijo z dveh vidikov:

- a. **Intrinzična vrednost**, ki jo operater doseže v pravični konkurenci na trgu ob odsotnosti protikonkurenčnih aktivnosti;
- b. **Strateška vrednost**, ki jo doseže operater, ki del spektra kupi z namenom, da bi drugim konkurentom omejil dostop do tega ključnega vira. S tem operater za končne uporabnike zmanjša raven konkurence na trgu mobilnih komunikacij in izkorišča tržno moč z višjimi cenami za storitve, ki se odražajo v višji renti tj. dobičkih. V tem primeru vidimo tipično in prepovedano predatorsko ravnanje podjetij, ki morajo biti za uresničitev take strategije dovolj velika in imeti

¹⁷ Geoffrey Myers je direktor skupine za ekonomiko konkurence pri britanskem regulatorju OFCOM in profesor regulacije pri Londonski ekonomski šoli (London School of Economics).

¹⁸ Klemperer, P. (2002) 'Kaj je resnično pomembno pri načrtovanju dražb'. Journal of Economic Perspectives 16(1): str. 177.

dovolj sredstev, kar pomeni podjetja s pomembno tržno močjo.

Cramton et al.¹⁹ za intrinzično vrednost uporabljajo izraz *gospodarska vrednost*, za strateško vrednost pa izrecno uporabljajo izraz *vrednost zaprtja trga*, saj distribucija omejene naravne dobrine bistveno vpliva na stanje konkurence v kasnejših fazah trga mobilnih komunikacij.

Zakaj bi bili operaterji z določeno tržno močjo pripravljene preplačati spekter? Dokler za kupljeni spekter velja naslednja neenakost:

$$cena < lastna\ vrednost + strateška\ vrednost,$$

je v interesu operaterja, da za frekvence plača več, kot je njihova vrednost ob običajni ravni konkurence in ob odsotnosti protikonkurenčnih aktivnosti. Strateško vrednost iz zgornje neenakosti nazadnje plačajo končni uporabniki kot posledico zmanjšane ravni konkurence na trgu.

Zaradi tega bi bila napaka, če pri dodelitvi spektra ne bi upoštevali strateške vrednosti za operaterje, ki imajo večjo tržno moč, ta napaka pa bi lahko bistveno škodovala tako končnim uporabnikom storitev mobilnih komunikacij kot tudi skupni vrednosti, ustvarjeni na tem trgu.

Hazlett et al.²⁰ so pokazali, da je težava zmanjšane učinkovitosti trga, ki je posledica tega, da se šibkejšim ponudnikom storitev omejuje dostop do spektra, količinsko prevelika, da bi lahko regulatorji upoštevali le motive javnih financ. Do podobnih zaključkov so prišli Klemperer (2002), Cramton et al. ter Hazlett in Muñoz. Slednji so pri svojih ugotovitvah izrecni (stran 437): »*Politike, ki povečajo konkurenco in trgom brezžičnih komunikacij dovoljujejo bolj učinkovito delovanje, empirično zagotovijo največ družbenih koristi iz črpanja najemnin za licence.*« V praksi to pomeni, da bi bila vrednost (tj. proračunski prihodek) vsakega dodatnega prirastka pri dražbi, ki bi kasneje dejansko postal zmagovalna ponudba strateškega dražitelja, bistveno manjša od skupne škode dobrobiti potrošnikov in trga na splošno, prav tako pa bi prišlo do resnih izgub davčnih prihodkov za proračun.^{21, 22}

Telemach je naročil kratko oceno škode dobrobiti javnosti, do katere bi prišlo, če bi prevladala protikonkurenčna zasnova dražbe in bi Telemach zapustil trg kot infrastrukturni operater, ker bi njegov tržni delež stagniral, ker podjetje ne bi bilo možnost zagotavljati svojih storitev.

¹⁹ Cramton, P., Skrzypacz, A. in Wilson, R. (2007) 'The 700MHz spectrum auction: an opportunity to protect competition in a consolidating industry'. Pričanje Pravosodnega ministrstva ZDA, oddelek za preprečevanje monopolov, 13. November 2007, <http://www.cramton.umd.edu/papers2005-2009/cramton-skrzypacz-wilson-competition-in-700-mhz-auction.pdf>

²⁰ Hazlett, T., Muñoz, R. in Avanzini, D. (2012) 'Kaj je res pomembno pri načrtovanju dodelitev spektra'. *Northwestern Journal of Technology and Intellectual Property* 10(3): 93–123.

²¹ Cramton, P., Kwerel, E., Rosston, G. in Skrzypacz A. (2011) 'Uporaba dražb spektra za izboljšanje konkurence na področju brezžičnih storitev'. *Journal of Law and Economics* 54(4): S167–S188.

²² Hazlett, T. in Muñoz, R. (2009) 'Analiza dobrobiti politike dodeljevanja spektra'. *Rand Journal of Economics* 40(3): 424–54.

Raziskava je pripeta kot Priloga 1 in ima **v celoti predvidljiv zaključek, da bi potrošniki skupaj slej ko prej izgubili 160 milijonov EUR že v 5 letih, kar ne bi pokrilo niti drugih negativnih eksternalij, kot so pomanjkanje izbire, počasnejši tehnološki napredek itd.** V primerjavi s tem so kakršnikoli prihodki za državni proračun zaradi neupoštevanja konkurenčnih načel torej skoraj zanemarljivi.

II. 2. Globalno prihaja do aktivnega ukvarjanja z razmerjem med učinkovitostjo dražbe in izhodno učinkovitostjo

Obstaja več možnosti, s katerimi bi agencija lahko delovala skladno s svojim razumevanjem strateških smernic ter obenem izpolnjevala svoj najpomembnejši regulatorni cilj, kar je spodbujanje konkurence.

Najbolj preprost ukrep je uporaba spektralnih kap, ki omejuje pasovno širino, ki jo lahko v določenih pasovih ali celotnem spektru pridobi (kupi, najame) en dražilec. Ofcom navaja vrsto evropskih držav, ki so pri svojih dražbah uporabile spektralne kape: Avstrija, Belgija, Danska, Francija, Italija, Nemčija, Nizozemska, Španija, Švedska, seveda Velika Britanija ter celo Slovenija.²³

Hyndman in Parmeter²⁴ primerjata podatke iz ZDA in Kanade ter potrjujeta, da je kanadska aktivna politika spodbujanja konkurence z rezervacijo spektra razlog za bolj učinkovito delovanje kanadskega trga v primerjavi s podobnim trgom v ZDA.

Ob upoštevanju opisanih težav je britanski regulator OFCOM pred dražbo dela spektra 4G, ki jo je izpeljal januarja in februarja 2014, izvedel obsežno raziskavo (Ofcom, 2012a²⁵ in 2012b), da bi določil najbolj učinkovito metodo za vzdrževanje in spodbujanje konkurence na trgu v prisotnosti velikih asimetrij. Rezultat je bila Ofcomova odločitev, da uporabi spektralne kape in inovativen pristop - spektralno dno, ki je dodeljeno manjšim operaterjem. Spektralno dno je zagotovilo najmanjše možne količine spektra, ki ga operater mora imeti za določeno raven dobičkonosnosti, obenem pa služi kot omejitveni dejavnik za največje konkurente. Ofcom je ocenil, da najmanjši operater poleg obstoječega spektra nujno potrebuje dodatnih 2 x 5 MHz frekvenc v frekvenčnem pasu 800 MHz ali 2 x 20 MHz frekvenc v pasu 2600 MHz. Za novega tekmovalca na trgu, ki ni imel frekvenc, je Ofcom ocenil, da bi potreboval 2 x 15 MHz frekvenc v frekvenčnem pasu 800 MHz ali paket 2 x 10 MHz ter 2 x 10 MHz frekvenc v pasu 2600 MHz (Myers, 2013). Najmanjši ponudnik ter potencialni novi ponudniki na trgu bi se tako na dražbi

²³ Ofcom (2012b) 'Ocena prihodnje konkurenčnosti na mobilnem trgu in dodelitev frekvenčnih pasov 800 MHz in 2,6 GHz'. Izjava, 24. julij 2012, <http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/award-800mhz-2.6ghz/statement/>, Annex 2, pg. 47

²⁴ Hyndman, K. and Parmeter, C. (2013) 'Učinkovitost ali konkurenca? Strukturalna ekonometrična analiza kanadske dražbe in določila o rezervaciji'. Delovni dokument, 20. februar 2013, str. 26, <http://www.hyndman-honhon.com/hyndman/HP-AWS-Auction.pdf>

²⁵ Ofcom (2012a) 'Drugi posvet o oceni prihodnje konkurence na trgu mobilnih storitev in predlogi za dodelitev spektra 800 MHz in 2,6 GHz ter povezana vprašanja'. 12. januar 2012, <http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/award-800mhz-2.6ghz/>

potegovali za navedene frekvenčne bloke, velikim trem operaterjem pa ne bi bilo dovoljeno sodelovati, razen če ne bi bilo dovolj zanimanja za rezervirane frekvence. Na dražbi, do katere je dejansko prišlo, je le najmanjši ponudnik plačal varščino za frekvence, ki so bile na voljo za vsoto rezervirane cene. Tako je bil edini kandidat za izpolnitev spektralnega dna, kar je pomenilo, da bi zagotovo dobil enega od dveh paketov za izpolnitev zahteve spektralnega dna (za rezervirano ceno), izid glede točno katerega paketa pa je bil odvisen od licitiranja drugih dražiteljev. Dražbo je podrobno analiziral Myers²⁶.

Podobno, vendar bolj enostavno pot je kanadski regulator Industry Canada ubral pred dražbo spektra v pasovih 700 MHz, 1800 MHz in 2100 MHz, ki je potekala leta 2014²⁷. S ciljem spodbujanja konkurence na trgu mobilnih komunikacij so poleg spektralnih kap uporabili tudi rezervacijo dela spektra za manjše operaterje (določilo o rezervaciji). Na delu AWS-3 spektra (pasova 1800 in 2100 MHz) so se večji operaterji potegovali za frekvenčni pas 20 MHz, 30 MHz pa je bilo rezerviranih za manjše operaterje. Podrobno analizo dražbe za pas 700 MHz je opravil Cramton²⁸.

III. Predlog, ki spodbuja konkurenčnost in proračunske prilive

III. 1 Spektralno dno

Čeprav vztrajamo in predstavljamo dodatne podporne razloge za ohranitev spektralnih kap na ravni, na kateri so bile določene z veljavno odločbo o podelitvi radijskih frekvenc, bi imela uporaba metode spektralnega dna za učinek spodbujanje konkurence in bi podprla tretjega ali četrtega operaterja infrastrukture na bistveno manjšem (kot VB) trgu, kakršen je slovenski. Spodnji predlog je bil pripravljen ob predpostavki, da bodo na dražbi vključene tudi frekvence 2 x 5 MHz na frekvenčnem pasu 2100 MHz, za katere trenutno teče upravni spor pred Upravnim sodiščem.

III. 2 Kakšno spektralno dno in za koga

Določitev spektralnega dna, ki bi najbolj spodbujalo konkurenco, bi moralo upoštevati posebnosti podjetij Telemach in T-2 ter potencialnega novega konkurenta na trgu.

Od leta 2008 je moral Telemach agenciji večkrat dokazati, da je pas 2100 MHz pomemben za preživetje podjetja. Objektivno jasno je, da brez vsaj 2 x 5 MHz frekvenc na frekvenčnem pasu 2100 MHz, (i) bi Telemach izgubil pokritost v urbanih okoljih in pokritost UMTS na mejnih območjih, (ii) bi se bistven odstotek uporabnikov, katerih telefoni podpirajo le UMTS na pasu

²⁶ Myers, G. (2013) 'Inovativna uporaba spektralnega dna v britanski dražbi spektra 4G za spodbujanje mobilne konkurence'. Dokument za razpravo 74, november 2013, Londonska šola ekonomije in politologije.

²⁷ Industry Canada (2015), 'Posvetovanje o ogrožju licenciranja za stalne licence za spekter v pasovih 700 MHz in AWS-3', [https://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/vwapj/SLPB-002-15EN.pdf/\\$file/SLPB-002-15EN.pdf](https://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/vwapj/SLPB-002-15EN.pdf/$file/SLPB-002-15EN.pdf)

²⁸ Cramton, P., (2014) 'Lekcije kanadske dražbe pasu 700 MHz', <http://apps.fcc.gov/ecfs/document/view?id=7521096791>

2100 MHz, znašel brez dostopa do našega omrežja, (iii) bi prišlo do resnega poslabšanja uporabniške izkušnje, kar bi povzročila prevelika obremenitev na drugih pasovih, ki bi morali prevzeti promet. Vsi zgoraj našteti dejavniki bi povzročili vedno večjo izgubo uporabnikov, poslabšanje ugleda in nazadnje tudi izstop iz trga, zaradi česar je 5 MHz frekvenc na pasu 2100 MHz ključen del spektralnega dna.

Z uporabo tehnologije LTE in združevanjem nosilcev lahko Telemach za prenos podatkov uporablja le 10 MHz na pasu 1800 MHz, kar omogoča prenose s hitrostmi 75 Mbps, ob tem pa bi lahko z dodatnimi 10 MHz na pasu 1800 MHz podvojil pasovno širino. **Brez dodatnih 10 MHz na pasu 1800 MHz Telemach preprosto ne more izpolniti ciljev Digitalne agende 2020.** Oba vodilna konkurenta imata vsak po 40-50 MHz frekvenc, kar jima z uporabo enake tehnologije omogoča doseganje hitrosti prenosov do 300-450 Mbit. To pomeni, da lahko Telekom Slovenije in Simobil v tem trenutku že ponudita več pasovne širine kot Telemach. Če bi Telekom ali Simobil prejel dodatne frekvence v pasu 1800 MHz, Telemach dlje časa ne bi mogel nadgraditi svoje ponudbe na raven konkurentov.

Potreb podjetja T-2 ne moremo objektivno oceniti, vendar je logično, da bi T-2 koristile vse ponujene frekvence v omenjenih pasovih, enako pa je mogoče sklepati tudi za novega ponudnika. Ob upoštevanju trenutnega lastništva spektra, bi morali spektralno dno nastaviti na skupno 40 MHz frekvenc za obstoječe manjše operaterje in 20 MHz za nove ponudnike po naslednjem ključu:

- 2 x 10 MHz frekvenc v pasu 1800 MHz in 2 x 5 MHz frekvenc v pasu 2100 MHz za Telemach, pri čemer bi bilo 2 x 5 MHz frekvenc nato na voljo vsem dražilec (vključno s podjetjema Telekom Slovenije in Simobil), če bi Telemach dosegel spektralno dno.

- 2 x 10 MHz frekvenc v pasu 1800 MHz in 2 x 10 MHz frekvenc v pasu 2100 MHz za T-2 in/ali novega ponudnika.

III. 3 Manjkajočih 5 MHz, ustvarjanje prihodkov in preprečevanje predatorstva

Če bi bilo 5 MHz frekvenc na pasu 2100 MHz na voljo vsem dražiteljem v drugem krogu dražbe, bo Telemach preučil možnost plačila cene za svojih 5 MHz na pasu 2100 MHz, ki je del spektralnega dna, pri čemer bi ceno konkurenčno določil trg na drugi dražbi tj. v povezavi s ceno, doseženo za preostalih 5 MHz. To zajema bistveno tveganje protikonkurenčne, predatorske ali celo povračilne dražbene strategije, ki bi lahko dvignila ceno bistveno nad pravo nepredatorsko vrednost. Da bi opredelili, kakšna je predatorska vrednost, smo najprej analizirali, kakšna bi bila poštena tržna vrednost na podlagi dejanskega primera dražbe.

Analizirali smo temeljno delo Ofcoma, ki ga je organ pripravil med pripravami na dražbe v letih 2012/2013 in prikazuje podrobne primerjalne analize; v delu poskušajo opredeliti smiselno oceno vrednosti za bloke spektra v pasovih 800 MHz, 1800 MHz in 2600 MHz. Odločili smo se, da pri svojem predlogu uporabimo njihovo analizo, saj izrecno naslovijo vrednost bloka frekvenc

v pasu 1800 MHz, ki je del prihajajočega razpisa, prav tako pa mu je blizu pas 2100 MHz. Ofcomova analiza je uporabila podatke več dražb v Evropi in drugje ter je izpeljana z naslednjimi pomembnimi determinantami: (i) Tehtano povprečje stroškov kapitala je 8,86 %, (ii) Menjalni tečajji paritete kupne moči odražajo razlike v cenah in standardu med državami (iii) uporaba pristopa modeliranja poslovanja (iv) razlikovanje med vrednostjo spektra za manjše dražilce in vrednostjo za večje.

Z uporabo Ofcomovega modela smo izračunali, da bi za 2 x 10 MHz frekvenc in približno 2.000.000 prebivalcev **razumna cena rezervacije za frekvenčni pas 1800 MHz in 15-letno licenco znašala 2,39 milijona EUR**. Z uporabo iste metodologije in skrajšanjem cene na 5 let za pas 2100 MHz ter uporabo diskontne stopnje 8,86 % smo izračunali, da bi za 2 x 5 MHz frekvenc in približno 2.000.000 prebivalcev **razumna cena rezervacije za frekvenčni pas 2100 MHz in 5-letno licenco znašala 0,65 mil EUR**.

Če zgoraj predstavljene cene rezervacije in jasno potrebo po preprečevanju predatorskega draženja vzamemo kot izhodišče, predlagamo, da na končni dražbi za preostalih 2 x 5 MHz frekvenc na pasu 2100 MHz (blok A) vnaprej opredeljeni prirastki za omenjeni blok začnejo naraščati eksponentno, ko je izpolnjena določena predatorska ponudba, cena za blok, vključen v spektralno dno, pa naj se povečuje linearno z vsako dodatno ponudbo. Z ločitvijo metode za oblikovanje cene pri ali v okolici točke predatorske ponudbe, je lahko blok A še vedno predmet resne tekme med zainteresiranimi operaterji, po drugi strani pa preprečimo, da bi predatorsko in verjetno celo nekoliko povračilno licitiranje ceno za blok B (ki je predmet rezervacije za spektralno dno) dvignilo preveč nad običajno tržno vrednost.

Glede na predlagano ceno rezervacije predlagamo, da je ponudba v višini 1,25 milijona EUR tista, ki sproži podvojitve prirastkov ponudb v vsakem krogu. V prilogi 2 smo prikazali vnaprej opredeljen nabor ponudb, ki jih je mogoče oddati med potekom dražbe za blok A, prirastke med zaporednimi možnimi ponudbami in ustrezne cene, ki bi jih bilo treba plačati za blok B, odvisno od tega, kje se zaključi dražba za blok A.

Cenimo pripravljenost agencije na pogovorov o kompleksnih vprašanjih, ki zadevajo dodelitve spektra in smo svoje predloge pripravili na način, ki zadovolji vse omejitve trenutnih okoliščin na trgu, osnovno poslanstvo agencije, da spodbuja konkurenco, pošteno obravnavo vseh igralcev na trgu in zahtevo, da se doseže ustrezna cena za potrebe državnega proračuna.

S spoštovanjem,

Marko Šter

Direktor

Telemach d.o.o.

telemach

Telemach d.o.o.

1