



APEK

Agencija za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije
Stegne 7, p. p. 418
1001 Ljubljana
telefon: 01 583 63 00, faks: 01 511 11 01
e-naslov: info.box@apek.si, http://www.apek.si
davčna št.: 10482369

Številka: 300-121/2005/xx
Datum: 28.7.2005

Sklic:
Datum:

Osnutek ukrepa v skladu s 95. členom ZEKom

Na podlagi 22., 28. in 117. člena Zakona o elektronskih komunikacijah (Uradni list RS, št. 43/04 in 86/04; v nadaljevanju: ZEKom), določb Splošnega akta o določitvi upoštevnihi trgov (Uradni list RS, št. 77/04) ter ob uporabi določb Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 22/05 – uradno prečiščeno besedilo; ZUP-UPB1) v zvezi z analizo upoštevnege trga dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne uporabnike (maloprodajni trg), Agencija za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije po uradni dolžnosti izdaja družbi Telekom Slovenije d.d., Cigaletova 15, Ljubljana, ki jo zastopa predsednik uprave Libor Vončina, naslednjo

ODLOČBO

1. Telekom Slovenije d.d., Cigaletova 15, Ljubljana, je na upoštevnege trgu Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne uporabnike (maloprodajni trg) operater s pomembno tržno močjo.
2. Telekomu Slovenije d.d., Cigaletova 15, Ljubljana, se naloži obveznosti prepovedi dajanja neupravičene prednosti določenim končnim uporabnikom (4. točka drugega odstavka 28. čl. ZEKom), tako da:
 - ne sme dajati prednosti pri nudenju in dostopu do ADSL storitev končnim uporabnikom ISDN dostopa pred končnimi uporabniki PSTN dostopa
 - prične izvajati naloženo obveznost v roku 30dni od dokončnosti te odločbe
3. Telekomu Slovenije d.d., Cigaletova 15, Ljubljana, se naloži obveznost prepovedi zaračunavanja prekomernih cen (1. točka drugega odstavka 28. čl. ZEKom), pri čemer mora:
 - do 1.1.2006 vzpostaviti, za podporo stroškovni usmerjenosti cen, sistem stroškovnega računovodstva, ki temelji na tekočih stroških in metodi popolno alociranih stroškov,
 - do 31.3.2006 zagotoviti revidiranje sistema stroškovnega računovodstva iz prejšnje alineje s strani pooblaščenega revizorja ter Agenciji za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije poslati in objaviti na svoji spletni strani opis vzpostavljenega sistema stroškovnega računovodstva, ki prikazuje glavne kategorije, po katerih so stroški razvrščeni v skupine in pravila, ki se uporabljajo za razporeditev stroškov, skupaj s poročilom revizorja,
 - do 31.7.2006 in najkasneje dan po zaključeni reviziji sistema stroškovnega računovodstva iz 2. alineje te točke, oblikovati stroškovno usmerjene cene, ki morajo temeljiti na metodi popolno alociranih stroškov in tekočih stroških.

4. V tem upravnem postopku niso nastali stroški postopka.

Obrazložitev:

V skladu s prvim odstavkom 21. člena ZEKom mora Agencija za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: agencija) v sodelovanju z organom, pristojnim za varstvo konkurence, v rednih časovnih intervalih analizirati trge iz Splošnega akta o določitvi upoštevnih trgov. Agencija v okviru tega postopka po uradni dolžnosti opravlja analizo upoštevnega trga »Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne uporabnike (maloprodajni trg)«. Primarni cilj analize trga je, da se ugotovi ali na posameznem trgu obstaja učinkovita konkurenca oz. ali ima operater (lahko tudi dva ali več operaterjev skupaj) na posameznem upoštevne trgu pomembno tržno moč. Glede na izsledke analize se naložijo, spremenijo, ohranijo ali razveljavijo obveznosti iz 23. do 30. člena ZEKom.

Novi regulativni okvir na področju elektronskih komunikacij v Evropski uniji (v nadaljnjem besedilu: EU) kot tudi ZEKom predvidevata tristopenjski proces v postopku določitve operaterja s pomembno tržno močjo in naložitve obveznosti z namenom odpravljanja motenj na ne dovolj konkurenčnem trgu.

Prvi korak vsebuje določitev upoštevnih trgov na področju elektronskih komunikacij v skladu z 20. členom ZEKom. Agencija je s tem namenom sprejela Splošni akt o določitvi upoštevnih trgov, ki je stopil v veljavo dne 17.7.2004.

V drugem koraku agencija v sodelovanju z Uradom za varstvo konkurence opravi analizo upoštevnega trga v kateri ugotavlja ali na trgu obstaja konkurenca.

V primeru, da na trgu ni učinkovite konkurence, agencija v tretjem koraku v upravnem postopku določi operaterja s pomembno tržno močjo in mu naloži vsaj eno izmed možnih obveznosti z namenom reševanja dejanskih ali potencialnih težav na področju konkurence.

Pravno in zgodovinsko ozadje

Ob liberalizaciji trga je dostopovno omrežje predstavljajo ozko grlo za vzpostavitev konkurence. Novi udeleženci na trgu niso imeli razvite alternativne omrežne infrastrukture in s tradicionalnimi tehnologijami niso mogli doseči ekonomije obsega in pokritosti, kot so jo imeli obstoječi operaterji. Obstoječi operaterji so v daljšem obdobju, ko so bili še zaščiteni z izključnimi pravicami, razvili svoje infrastrukture žičnega krajevnega dostopa, ki so jih lahko financirali z monopolnimi dobički.

V letu 2002 je bil sprejet nov regulacijski okvir elektronskih komunikacij v Evropski uniji, v okviru katerega je bila sprejeta tudi Direktiva 2002/19/ES Evropskega Parlamenta in Sveta, ki med drugim ureja tudi dostop do elektronskih komunikacijskih omrežij in povezanih zmogljivosti, ter Direktiva 2002/22/ES Evropskega Parlamenta in Sveta, ki določa pravice končnih uporabnikov pri uporabi elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev (zlasti glede univerzalnih storitev). Predhodnice Direktive 2002/19/ES in Direktive 2002/22/ES so bile naslednje direktive: Direktiva 90/387/EGS in Direktiva 97/51/ES, ki sta urejali prost dostop, ter Direktiva 98/10/ES ki je urejala govorno telefonijo. Določbe zadnjih treh navedenih direktiv je povzegal tudi Zakon o telekomunikacijah (Uradni list RS, št. 30/01; v nadaljevanju:

ZTel-1), katerega cilj je že bil pospeševati konkurenco na trgu telekomunikacij. Telekom Slovenije d.d. Cigaletova 15, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju: Telekom Slovenije) je imel na podlagi drugega odstavka 152. člena ZTel-1 še dve leti po uveljavitvi zakona, to je do 11.5.2003, vse obveznosti operaterja s pomembno tržno močjo in tako tudi obveznosti prostega dostopa do omrežij v skladu z 68. členom ZTel-1. Status operaterja s pomembno tržno močjo na področju fiksnih javnih telefonskih storitev mu je agencija z odločbo, št. 300-30/2003/9 z dne 08.05.2003, podaljšala za 12 mesecev.

Zakon o elektronskih komunikacijah je povzel določbe novega regulatornega paketa v Evropski uniji in agencija lahko v primeru, da ugotovi da ta trg ni dovolj konkurenčen, z odločbo določi operaterja oziroma operaterje s pomembno tržno močjo na trgu in s to odločbo naloži operaterju s pomembno tržno močjo vsaj eno izmed obveznosti iz 23. do 30. člena tega zakona. Agencija mora v skladu z 21. in 22. členom zakona analizirati v splošnem aktu določene upoštevne trge, in se na podlagi analize odločiti, ali obstaja na posameznem upoštevem trgu učinkovita konkurenca. Glede na ugotovitve analize, mora agencija sprejeti določene ukrepe (naložitev, sprememba, ohranitev ali razveljavitev obveznosti operaterjem s pomembno tržno močjo).

Agencija je v skladu s prvim odstavkom 20. člena zakona, ob upoštevanju Direktive 2002/21/ES Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (v nadaljevanju: okvirna direktiva), Priporočila z dne 11. februarja 2003 o upoštevni trgih produktov 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 ureditvenem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (OJ L 114, 8.5.2003, str. 45; v nadaljnjem besedilu: priporočilo o upoštevni trgih produktov in storitev ter Smernic Komisije o analizi trga in oceni pomembne tržne moči v skladu z regulativnim okvirom Skupnosti za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (OJ C 165, 11.7.2002, str. 6; v nadaljnjem besedilu: Smernice Komisije o analizi trga in oceni pomembne tržne moči) dne 16.7.2004 v Uradnem listu Republike Slovenije, številka 77, objavila Splošni akt o določitvi upoštevni trgov (v nadaljnjem besedilu: splošni akt), sprejet v sodelovanju z Uradom za varstvo konkurence. Tako je bila zagotovljena pravna podlaga za začetek postopka analize trga 1 dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne uporabnike.

Potek postopka

Agencija je z dopisi št. 300-75/2004/1-113 z dne 16.7.2004 pozvala vse fizične in pravne osebe, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja oz. izvajajo elektronske komunikacijske storitve ter so vpisane v uradno evidenco agencije, da izpolnijo vprašalnike, na podlagi katerih bo agencija izvedla tržne analize na vseh 18 upoštevni trgih, pri čemer je kot obdobje zajema podatkov oziroma obdobje, ki se ga z analizo obravnava, določila obdobje od 1.1.2002 do 30.6.2004. Rok za dostavo podatkov je bil 24.9.2004, zadnje podatke pa je agencija prejela 30.11.2004.

V uradni evidenci agencije je bilo 7 operaterjev, ki so agencijo obvestili, da zagotavljajo dostop do javnega telefonskega omrežja. Od teh je do konca zajema podatkov, to je do 30.6.2004, delovala samo družba Telekom Slovenije d.d., Cigaletova 15, Ljubljana (v nadaljnjem besedilu: Telekom Slovenije).

Po prejemu vseh potrebnih podatkov, ki so zavedeni v zadevah pod opravljenima številcama 300-75/2004 in 300-162/2004 in jih je agencija pridobila na podlagi sestavljenih vprašalnikov

ter po pregledu uradne evidence agencije, je agencija pričela s postopkom analize na upoštevne trge dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne uporabnike. V splošnem aktu sta določena dva upoštevna trga:

1. upoštevni trg 1 dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne uporabnike in (maloprodajni trg)
2. upoštevni trg 2 dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za poslovne uporabnike (maloprodajni trg)

Glede na o upoštevni trgi produktov in storitev) je razlog za ločitev trga dostopa do omrežja na fiksni lokaciji na rezidenčne in poslovne uporabnike predvsem v različnih pogajalskih razmerjih in v različnih ekonomijah nujenja storitev med operaterji in rezidenčnimi uporabniki oziroma med operaterji in poslovnimi uporabniki. Ker agencija meni, da v Sloveniji ni razlik v pogodbenih razmerjih operaterja do rezidenčnega oziroma do poslovnega uporabnika in prav tako tudi ne v ceni tako priključnine kot naročnine PSTN ali ISDN osnovnega priključka za rezidenčne uporabnike napram ceni priključnine in naročnine PSTN ali ISDN osnovnega priključka za poslovne uporabnike, nastopajo pa razlike v vrstah drugih priključkov (ISDN primarni), ki obstajajo samo na trgu dostopa do omrežja na fiksni lokaciji za poslovne uporabnike, bi ne bilo smiselno, da bi izvajali ločeno analizo za vsak upoštevni trg posebej, zato je opravila združeno analizo upoštevni trgov dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne uporabnike (maloprodajni trg) in dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za poslovne uporabnike (maloprodajni trg). V tržnih analizah agencija podrobneje opredeli obravnavani upoštevni trg, ugotavlja stanje na tem upoštevne trgu, ter morebitni obstoj pomembne tržne moči določenega operaterja. V primeru, da agencija ugotovi, da iz ekonomskega vidika obstaja operater s pomembno tržno močjo, takšna tržna analiza vključuje tudi obveznosti, ki bi bile primerne, da se jih naloži operaterju s pomembno tržno močjo z namenom odpravljanja motenj na trgu oz. izboljšanja razmer na trgu (vzpostavitev učinkovite konkurence).

Agencija je v skladu s 3. odstavkom 124. člena ZEKom pri izvajanju analize upoštevne trga in določitvi pomembne tržne moči sodelovala z Uradom za varstvo konkurence.

Z dopisom št. 300-121/2005/3 z dne 1.7.2005 je agencija po uradni dolžnosti začela upravni postopek zoper družbo Telekom Slovenije v zvezi z analizo upoštevni trgov dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne uporabnike in dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za poslovne uporabnike. Na podlagi prvega odstavka 138. člena v povezavi s 145. členom ZUP-UPB1 je agencija z navedenim dopisom družbi Telekom Slovenije poslala poziv na izjasnitev o skupni ekonomski analizi, ki jo je agencija opravila o stanju na navedenih upoštevni trgih.

Telekom Slovenije se je z dopisom št. 300-121/05-4 (01/30-214-43/2005 z dne 12.7.2005 v postavljenem roku opredelil glede opravljene ekonomske analize s strani agencije in podal pripombe k posameznim poglavjem. Glede izhodišč za ekonomsko analizo meni, da je pogled agencije glede razvoja konkurence v zvezi z analizo zamenljivostjo ponudbe pretirano pesimističen, zlasti glede na zapoved gledanja prihodnjega razvoja (forward looking approach), vsebovano v Smernicah Komisije o analizi trga in oceni pomembne tržne moči. Agencija naj bi, kljub dejstvu, da je trg javno dostopnih telefonskih storitev že popolnoma liberaliziran, še vedno poudarjala zakonske ovire pri vstopu v trg, čeprav te očitno ne obstajajo. Glede same analize upoštevni trgov Telekom Slovenije navaja, da opis trgov v prvem odstavku pod točko 2.3. analize (upoštevni trg 1 dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne uporabnike in upoštevni trg 2 dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za poslovne uporabnike) ni povsem pravilen in je v neskladju z zakonsko definicijo. ZEKom namreč v zvezi z definicijo javnega telefonskega omrežja v 11. točki 3. člena namreč ne zahteva, da bi to omogočalo »funkcionalen dostop do interneta«, prav tako pa so faksimilne in podatkovne komunikacije na tem mestu omenjene

zgolj primeroma Telekom Slovenije smatra, da se agencija sklicuje na definicijo iz sklopa univerzalne storitve, kar je v zvezi z analizo trgov napačno, saj zmanjšuje tehnološko nevtralnost definicij javno dostopnih telefonskih storitev in javnega telefonskega omrežja. Nadalje navaja, da podatek, da se je analiza zaključila 30.6.2004, ob upoštevanju naglega razvoja trga in tehnologij, kaže na zastarelost uporabljenih podatkov. Danes tudi očitno ne drži, da je na kratek rok malo možnosti za vstop in zagotavljanje storitev s strani novih operaterjev, zlasti glede na javne napovedi operaterjev T-2, Telemach in Voljatel ter napredek pri razvezavi krajevne zanke, bi bila potrebna podrobnejša analiza prihajajoče ponudbe, zato je zaključek analize v tem delu očitno preuranjen. Prereka tudi oceno agencije, da je porast prihodkov iz naslova ISDN posledica pogojevanja ADSL z ISDN, saj je pavšalna in ni podkrepljena z nobenim konkretnim dokazom. Povsem razumljivo je, da so v analiziranem času prihodki iz ISDN kot sodobne storitve naraščali, zlasti v primerjavi s starejšo storitvijo PSTN. Glede predlaganih obveznosti Telekom Slovenije meni, da agencija ni zadostno obrazložila izpolnjevanja pogojev po 2. odstavku 28. člena ZEKom, kar je nujen pogoj za naložitev obveznosti na maloprodajnih trgih, saj bi morala agencija ukrepe obravnavati v kontekstu (predvidenih in možnih ukrepov) na medoperaterskih trgih. Kot zadnje Telekom Slovenije ocenjuje predvideni 30 dnevni rok v katerem nastopi obveznost prepovedi dajanja neupravičene prednosti določenim končnim uporabnikom, za očitno prekratek in nesorazmeren, saj bi bili za izvedbo predlaganega ukrepa potrebni veliki tehnični in organizacijski posegi. Kot primeren rok navaja 60 dni

Agencija je navedene pripombe proučila in v večini upoštevala, do posameznih vsebin odgovora, pa se opredeljuje v nadaljevanju te obrazložitve in sicer v odsekih, ki obravnavajo sporna vprašanja.

A. Opredelitev upoštevnega trga

Pri opredelitvi upoštevnih trgov je potrebno upoštevati določila novega regulativnega okvira na področju elektronskih komunikacij v EU. Na podlagi prvega odstavka člena 15 Okvirne direktive je Evropska komisija sprejela Priporočilo o upoštevnih trgih produktov in storitev), v katerem 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. upoštevnih trgov je Evropska komisija ravnala v skladu z načeli konkurenčnega prava. Agencija je omenjene upoštevene trge produktov in storitev prevzela s sprejetjem Splošnega akta o določitvi upoštevnih trgov.

Iz Splošnega akta o določitvi upoštevnih trgov je razvidno, da so upošteveni trgi produktov in storitev zgolj določeni s poimenovanjem posameznega trga, kar pomeni, da je potrebno posamezni upošteveni trg podrobneje opredeliti oz. definirati v okviru posamezne odločbe o določitvi operaterja oz. operaterjev s pomembno tržno močjo, ki se izdaja na podlagi opravljene analize, saj je potrebno opredeliti, kateri produkti oz. storitve se na tem trgu nahajajo. Opredelitev oz. definicijo upoštevnega trga produktov in storitev je pri tem potrebno opraviti s pomočjo dveh kriterijev, to je zamenljivost povpraševanja in zamenljivost ponudbe, kar omogoča, da se upošteva specifične nacionalne okoliščine pri oblikovanju posameznega upoštevnega trga produktov in storitev.

Zamenljivost povpraševanja

Zamenljivost povpraševanja se ugotavlja na podlagi zamenljivosti storitve z vidika uporabnika. Zamenljivost povpraševanja omogoča, da se določi storitve ali nabor storitev, ki so v očeh uporabnika substituti, to so tiste storitve, ki so lahko zamenljive v primeru relativnega zvišanja cen. Pri ugotavljanju obstoja zamenljivosti povpraševanja se mora upoštevati vsako prejšnje obnašanje uporabnikov. Kjer je mogoče, se preveri preteklo gibanje cen potencialnih konkurenčnih storitev. Če teh podatkov ni in če je potrebno, pa se poišče in preveri verjetne reakcije uporabnikov in ponudnikov na relativno povišanje cen storitev, ki so predmet analize.

Možnost uporabnikov, da lahko zamenjajo storitev za drugo storitev zaradi majhnega vendar pomembnega dviga cen, je lahko ovirana zaradi znatnih stroškov prehoda. Uporabniki, 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 uporabniki priklenjeni na obstoječega ponudnika z dolgoročnimi pogodbami ali z visokimi stroški zamenjave terminalske opreme. V primerih, ko je uporabnik soočen z visokimi stroški zamenjave storitve A za storitev B, ti dve storitvi ne smeta biti vključeni v istiupoštevni trg.

V Sloveniji je več potencialnih možnosti zamenljivosti povpraševanja na maloprodajnem trgu.

Z vidika povpraševanja bi bili lahko storitev dostopa do omrežja na fiksni lokaciji in storitev dostopa do mobilnega telefonskega omrežja funkcionalno zamenljivi storitvi. Z vidika funkcionalnosti sta namreč storitev dostopa do omrežja na fiksni lokaciji in storitev dostopa do mobilnega telefonskega omrežja medsebojno zamenljivi, tako po prenosu govornih komunikacij kot po prenosu podatkovnih komunikacij. Vendar je Evropska komisija že večkrat ugotovila (odločitve v primerih št. COMP/M.2803 – Telia/Sonera z dne 10.07.2002, št. COMP/M.2547 – Pirelli/Edizione/Olivetti/Telecom Italia z dne 20.9.2001 in št. COMP/M.1439 Telia/Telenor z dne 12.4.2000 ter druge), da je glavna razlika med obema storitvama v mobilnosti sami, ki je imanentna le mobilnim storitvam, zaradi česar, ne glede na podobnost storitev, ki se s tehnološkim razvojem lahko zagotavljajo tako prek fiksnih kot mobilnih omrežij, fiksne storitve ne nudijo te mobilnosti in niso substituti mobilnim. Glede na navedeno je agencija mnenja, da storitev dostopa do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji in storitev dostopa do mobilnega telefonskega omrežja nista substituta.

Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji je možen tudi preko modernih kabelskih omrežij, namenjenih za prenos govornih komunikacij in radiodifuzne vsebine. Kabelska omrežja se v Republiki Sloveniji uporabljajo predvsem za prenos radiodifuzne vsebine, vse bolj pa se usmerjajo tudi v prenos podatkovnih komunikacij. Sedanje stanje kabelskega omrežja v Sloveniji ne omogoča direktne funkcionalne nadomestljivosti, ker je dostopovno omrežje veliko bolj razširjeno kot samo kabelsko omrežje, poleg tega pa kabelsko omrežje različnih operaterjev med seboj ni povezano. Nadgradnja omrežja z namenom zagotavljanja storitev dostopa do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji bi povzročila večje stroške. Razlika se kaže tudi v ceni ene in druge storitve. Cena storitev dostopa do kabelskega omrežja z namenom zagotavljanja govornih in negovornih komunikacij bi bila zaradi stroškov nadgradnje višja kot cena dostopa do omrežja na fiksni lokaciji (tudi ob upoštevanju relativnega povišanja cen). Na podlagi navedenega sklepamo, da storitev dostopa do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji in storitev dostopa preko kabelskih omrežij nista substituta.

Na tem upoštevem trgu obstajajo tudi različne vrste priključkov, ki omogočajo dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji. Vprašanje je, ali so posamezne vrste priključkov tako po funkcionalnosti kot po ceni medsebojno zamenljive.

Osnovni namen vseh vrst priključkov je omogočiti dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji z namenom zagotavljanja javnih telefonskih storitev. Vsi ti priključki ponujajo približno enako kvaliteto prenosa govornih in negovornih komunikacij. Končni uporabniki se raje odločajo za vzpostavitev ISDN osnovnih priključkov kot za vzpostavitev PSTN priključkov. Za ISDN osnovni priključek se ti odločajo predvsem zato, ker za razliko od PSTN priključka omogoča dva govorna kanala oziroma omogoča hitrejši prenos podatkovnih komunikacij. Z vidika prenosa govornih komunikacij bi lahko ISDN osnovni priključek opredelili kot združek dveh PSTN linij.

Agencija meni, da sta, glede na tehnološko nevtralnost, z vidika funkcionalnosti dostopa do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji, PSTN in ISDN osnovni priključek substituta.

Agencija glede na ugotovljeno meni, da so priključki PSTN in ISDN osnovni z vidika rezidenčnih uporabnikov medsebojno zamenljivi in tako predstavljajo isti trg, to je trg za dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne uporabnike,

Zamenljivost ponudbe

Pri ugotavljanju zamenljivosti ponudbe je potrebno upoštevati, da se podjetje, ki trenutno ne deluje na upoštevem trgu lahko odloči za vstop na trg, v primeru povišanja relativnih cen in v razumem roku. V primeru, ko so stroški zamenjave zagotavljanja storitve za obravnavano storitev relativno zanemarljivi, mora biti ta storitev vključena v upoštevni trg. Dejstvo, da ima konkurenčno podjetje v lasti sredstva za zagotavljanje storitev je nerelavanto, 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.

Zamude in ovire pri sklepanju dogovorov o dostopu onemogočajo uporabo novih omrežij konkurentov in zagotovitev storitve na kratki rok. (

Zamenljivost ponudbe ne služi samo za definiranje upoštevne trga, ampak tudi za določanje udeležencev na upoštevem trgu. Agencija meni, da je omejeno število operaterjev omrežja v Sloveniji, ki bi lahko v zelo kratkem času začeli ponujati storitev dostopa do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji. Operaterji (mobilni operaterji, kabelski operaterji,...) bi morali vložiti znatna sredstva v izgradnjo oziroma nadgradnjo omrežja. Visoki potopljeni stroški pri gradnji omrežij, skupaj z ekonomijami obsega in gostoto, so glavne značilnosti dostopovnih omrežij. Ti stroški občutno povečajo ovire za vstop na trg za tiste operaterje, ki načrtujejo izgradnjo oziroma nadgradnjo dostopovnih omrežij z namenom zagotavljanja javno dostopnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji.

Mobilna omrežja v Sloveniji omogočajo kakovostno enak ali celo boljši dostop do mobilnega omrežja kot ga omogoča dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji. V primeru vstopa na upoštevna trga bi moral mobilni operater zgraditi ali nadgraditi omrežje tako, da bi omogočal zagotavljanje cenovno konkurenčnih storitev dostopa do omrežja na fiksni lokaciji. Cene storitev dostopa do omrežja na fiksni lokaciji pa so nižje kot cene storitev

dostopa do mobilnega omrežja in bi bile tudi ob upoštevanju relativnega zvišanja cen še vedno nižje kot cene storitev dostopa do mobilnega omrežja. Visoki stroški razvoja, visoki potopljivi stroški, ekonomije obsega in ekonomije povezanosti ter »neprivlačne« cene storitev dostopa do omrežja na fiksni lokaciji so glavni razlog, da mobilni operater v zelo kratkem času ne bo zagotavljal te storitve.

Kabelska omrežja v Sloveniji se uporabljajo predvsem za prenos radiodifuzne vsebine. V primeru vstopa na upoštevna trga bi moral kabelski operater nadgraditi omrežje do te mere, da bi omogočal javno dostopne telefonske storitve. Nadgradnja omrežja z namenom zagotavljanja javno dostopnih telefonskih storitev bi povzročila visoke stroške, zaradi česar bi bila cena storitev dostopa preko kabelskega omrežja tudi ob upoštevanju relativnega zvišanja cen dostopa do omrežja na fiksni lokaciji še vedno višja kot cena dostopa do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji.

Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji bi se lahko zagotavljal tudi preko povsem razvezanega dostopa do krajevne zanke. Povsem razvezan dostop do krajevne zanke pomeni zagotovitev dostopa potencialnemu operaterju do krajevne zanke operaterja - lastnika infrastrukture, z odobritvijo uporabe celotnega frekvenčnega spektra. V tem primeru bi moral posamezni operater ponuditi za isto kakovost cenovno ugodnejšo storitev dostopa do omrežja na fiksni lokaciji kot jo ponuja operater-lastnik infrastrukture.

Z vidika zamenljivosti ponudbe je agencija mnenja, da storitev dostopa do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji v opazovanem obdobju nima substituta.

Definicija upoštevnega storitvenega trga: dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne uporabnike (maloprodajni trg)

Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji pomeni priključitev na javno telefonsko omrežje na fiksni lokaciji in na isti lokaciji dostop do javno dostopnih telefonskih storitev, kar omogoča prenos govornih in drugih komunikacij, kot so faksimilne in podatkovne komunikacije.

Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne uporabnike se zagotavlja na maloprodajnem trgu in vključuje naslednje:

1. Dostop do analognega (PSTN) priključka, ki omogoča prenos govora, faksimile sporočil in podatkovnih komunikacij z določeno hitrostjo,
2. Dostop do digitalnega ISDN osnovnega priključka, ki podpira dva kanala z možnostjo prenosa govornih in podatkovnih komunikacij.

Ko končni uporabnik kupi storitev dostopa do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji, se mu zaračuna enkratna priključnina in vsakokratna mesečna naročnina. To velja za vsako storitev dostopa do omrežja na fiksni lokaciji ne glede na vrsto priključka.

Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji se lahko zagotavlja preko različnih vrst tehnologij (bakrena parica, optična vlakna oziroma brezžični dostop). Večinoma se dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji zagotavlja preko bakrene parice, v precej manjšem obsegu pa preko optičnih vlaken. Med možne tehnologije štejemo tudi fiksni brezžični dostop, ki je prisoten tudi v Sloveniji. Brezžični dostop omogoča dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji z uporabo frekvenc, vendar je razširjenost in razdrobljenost takega omrežja glavni vzrok za nekonkurenčnost v primerjavi z žičnim dostopom do omrežja na fiksni lokaciji, kar prikazujejo tudi podatki, saj je bilo konec prvega

polletja 2004 le 0,28% vseh priključkov pri rezidenčnih uporabnikih in 0,01% vseh priključkov pri poslovnih uporabnikih, ki so uporabljali brezžični dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji.

Geografski trg

Upoštevni geografski trg obsega vsa področja, kjer operaterji ponujajo storitve in povprašujejo po storitvah v enakih pogojih konkurence. Pri določanju upoštevne trga se ne upoštevajo področja, na katerih so pogoji konkurence pomembno različni.

Splošni akt določa, da je geografski trg za naveden upoštevni trg celotno območje Republike Slovenije.

B. Analiza upoštevne trga

V okviru analize agencija ugotavlja ali na posameznem upoštevne trgu obstaja učinkovita konkurenca. Iz Smernic Komisije o analizi trga in oceni pomembne tržne moči izhaja, da je ugotovitev, da na ustreznem trgu obstaja učinkovita konkurenca, enakovredna ugotovitvi, da nobeno podjetje samo ali skupaj z drugim podjetjem nima pomembne tržne moči na tem trgu. Iz tega sledi, da mora nacionalni regulatorni organ v primeru, da ugotovi, da na ustreznem trgu ni učinkovite konkurence, določiti podjetje s pomembno tržno močjo na tem trgu in v skladu s četrtem odstavkom 16. člena Okvirne direktive naložiti ustrezne obveznosti ali pa ohraniti ali spremeniti take obveznosti, kjer že obstajajo. Agencija je na podlagi šestega odstavka 19. člena ZEKom zavezana, da pri določanju pomembne tržne moči ravna skladno z zakonodajo ES in dosledno upošteva smernice Evropske komisije, ki urejajo tržno analizo in določitev pomembne tržne moči na področju elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev.

Definicija operaterja s pomembno tržno močjo je v ZEKom-u določena v prvem odstavku 19. člena. Iz določila izhaja, da ima operater pomembno tržno moč, če ima sam ali skupaj z drugimi operaterji na določenem trgu javnih komunikacijskih omrežij oziroma javnih komunikacijskih storitev (upoštevni trg) položaj, enakovreden prevladujočemu položaju, torej tak ekonomski vpliv, da mu omogoča znatno mero samostojnosti nasproti konkurentom, uporabnikom in potrošnikom.

Za razliko od naknadnega (ex-post) nadzora, pri katerem se s pomočjo uporabe pravil splošnega konkurenčnega prava s strani organa pristojnega za varstvo konkurence ugotavlja zloraba prevladujočega položaja, se z vnaprejšnjo (ex ante) regulacijo, ki jo na področju elektronskih komunikacij opravlja agencija, izboljšujejo razmere na ne dovolj konkurenčnem trgu z namenom hitrejšega razvoja konkurence. Pri tovrstni regulaciji je potrebno pri tržni analizi uporabiti tako obstoječa dejstva, prav tako pa je potrebno napraviti prognoze za prihodnost. Ugotavlja se torej, ali je trg potencialno konkurenčen, in s tem tudi, ali je pomanjkanje učinkovite konkurence začasno ali trajno.

Kadar agencija presoja, ali ima operater pomembno tržno moč v skladu s prvim odstavkom 19. člena ZEKom, upošteva primeroma določena merila v četrtem odstavku istega člena. Agenciji pri določitvi operaterja s pomembno tržno močjo ni potrebno kumulativno uporabiti vseh meril, temveč upošteva tista, ki so primerna in na podlagi katerih lahko oceni položaj operaterja oz. operaterjev na trgu. Agencija je pri tržni analizi oz. pri presoji stanja na trgu uporabila merila kot je to razvidno v nadaljevanju.

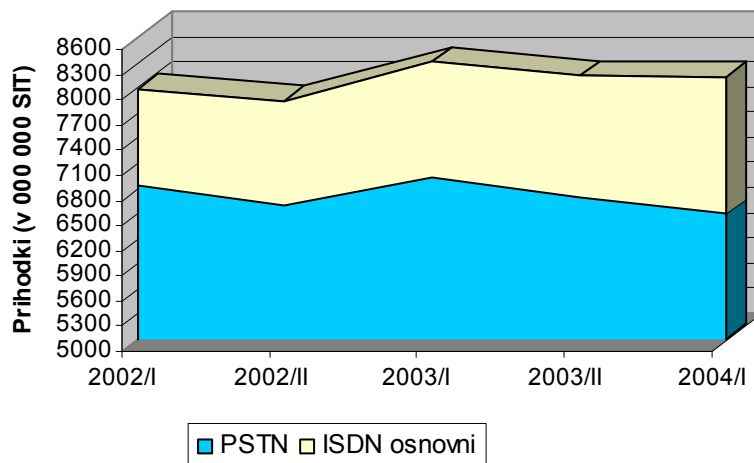
1. tržni delež operaterja na upoštevem trgu in spreminjanje njegovega tržnega deleža na upoštevem trgu v daljšem obdobju.

Zelo visok tržni delež operaterja je pomemben pokazatelj o obstoju prevladujočega položaja na trgu. Iz obsežne sodne prakse Sodišča ES (Zadeva AKZO/Komisija, C-62/1986, točka 60) izhaja, da je že samo dejstvo, da ima neko podjetje tržni delež večji od 50%, dokaz o obstoju pomembne tržne moči na določenem trgu. Podjetju z visokim tržnim deležem se lahko pripisuje pomembno tržno moč, če je bil tržni delež konstanten skozi daljše časovno obdobje.

Ugotovljeno je bilo, da je v Sloveniji v proučevanem obdobju od 1.1.2002 do 30.6.2004 ponujal storitev dostopa do omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne oziroma za poslovne uporabnike le en ponudnik. Agencija je ugotovila, da je Telekom Slovenije. edini ponudnik priključitve analognih PSTN in digitalnih ISDN osnovnih priključkov na upoštevem trgu 1.

Na podlagi Smernic Komisije o analizi trga in oceni pomembne tržne moči, je ocenjevanje tržnega deleža operaterja na upoštevem trgu in spreminjanje njegovega tržnega deleža v daljšem obdobju možno na osnovi merjenja prihodkov ali merjenja količine storitev. Agencija je ugotavljala tržni delež prihodkov operaterja glede na prihodke iz dejavnosti in ugotovila, da ima Telekom Slovenije. 100-odstotni tržni delež na zadevnem upoštevem trgu. Njegov tržni delež je v proučevanem obdobju ostajal enak, torej v višini 100%.

Slika 1.1: Gibanje prihodkov po vrstah priključkov pri rezidenčnih uporabnikih



Vir: Izpolnjeni vprašalniki Agencije za pošto in elektronske komunikacije RS.

Iz Slike 1.1 je razviden trend upadanja prihodkov iz naslova PSTN priključkov ter trend naraščanja prihodkov iz naslova ISDN osnovnih priključkov. Prihodki iz naslova PSTN priključkov so v celotnem proučevanem obdobju padali. Izjema je le dvig prihodkov v prvi polovici 2003, kar pa je posledica dviga mesečne naročnine. Agencija je ugotovila, da so prihodki iz naslova PSTN priključkov v proučevanem obdobju padli za 4,9%, medtem ko so prihodki iz naslova ISDN osnovnih priključkov narasli za 41,2%. Razlog za nižanje prihodkov iz naslova PSTN priključkov ter naraščanja prihodkov iz naslova ISDN osnovnih priključkov je predvsem v nujenju storitev ADSL preko ISDN osnovnega priključka. Koriščenje storitev ADSL povečuje uporabo ISDN osnovnega priključka in s tem povezane prihodke. V kolikor

se storitev ADSL ne bi nudila preko ISDN osnovnega priključka, prihodki iz naslova ISDN osnovnih priključkov ne bi narasli za tolikšen %, kot navajamo

Agencija ugotavlja, da ima Telekom Slovenije glede na upoštevanje tega merila pomembno tržno moč.

2. ovire za vstop na upoštevni trg in vpliv na potencialno konkurenco na tem trgu

Možnost vstopa na trg, bodisi da vstopajoči vstopa na dolgi rok bodisi za krajši čas, je ena izmed glavnih pritiskov potencialnih konkurentov na obstoječe podjetje, kjer je tak vstop verjeten (in ne zgolj hipotetičen), pravočasen in upoštevanja vreden. Možnost vstopa na trg se zmanjša s postavljanjem ovir za vstop.

V uradni evidenci agencije je za opravljanje storitev dostop do javnega telefonskega omrežja na lastni infrastrukturi registriranih sedem operaterjev. Od teh trenutno le Telekom Slovenije opravlja storitve dostopa do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji na maloprodajnem nivoju, ostali pa se šele pripravljajo za vstop na trg.

Agencija ocenjuje, da bi vstop na upoštevni trg zahteval znatne investicije, pretežno kot potopljene stroške oziroma stroške, ki ne bodo povrnjeni pri izstopu iz trga. Karakteristika dostopovnih omrežij so potopljene stroški, ekonomije povezanosti in gostota, kar znatno povečuje ovire za vstop novih operaterjev, ki načrtujejo krajevna dostopovna omrežja. Zaradi pomembnosti gostote, bo vstop na trg ekonomsko upravičen le, če bo penetracija oskrbovanega področja zadosti visoka. Zaradi vsega navedenega je agencija mnenja, da je na kratek rok malo možnosti za vstop in zagotavljanje storitev s strani novih operaterjev.

Glede na navedbe Telekoma Slovenije v odgovoru št. 300-121/05-4, da obstajajo javne napovedi operaterjev Voljatel, T-2 in Telemach o vstopu na trg in je prisoten napredek pri razvezavi krajevne zanke, zaradi česar je napoved o majhnih možnostih za vstop novih operaterjev v kratkem roku preuranjena, Agencija navaja, da se te napovedi na trgu pojavljajo že dlje časa in so bile upoštevane pri izdelavi analize, saj je agencija pri izdelavi analiz vezana na zapoved gledanja prihodnjega razvoja, vendar do realizacije še ni prišlo in glede na karakteristike, agencija ocenjuje, da do njih tudi ne bo prišlo v kratkem roku. Pri tem je kot kratek rok mišljeno obdobje do oprave novih analiz, ki bodo zajele nove podatke in jih je agencija na podlagi zakonodaje dolžna opraviti v letnih časovnih intervalih.

Agencija ugotavlja, da analiza tega merila kaže na obstoj pomembne tržne moči družbe Telekom Slovenije.

3. faza v razvoju trga

Dodatni aspekt pri ocenjevanju stanja konkurence na trgu je presoja faze razvoja trga, od katere je odvisno veliko indikatorjev konkurence, kot npr. tržni deleži, ovire za vstop na trg in trend razvoja cen. Pri tem ocenjujemo ali je trg šele nastal, ali se nahaja v fazi rasti, zrelosti ali upadanja. Fazo razvoja trga je mogoče opazovati in določiti preko razvoja različnih indikatorjev v času, kot so: število udeležencev na trgu, število vstopov na trg in izstopov iz trga, višina celotnih prihodkov, obseg celotne količine in nivo cen.

Glede na to, da le Telekom Slovenije razpolaga z dostopovnim omrežjem, lahko le njega štejemo za ponudnika storitve dostopa do omrežja na fiksni lokaciji. Telekom Slovenije na trgu dostopa do omrežja na fiksni lokaciji nastopa že od leta 1927 dalje, ko je njegov zakoniti predhodnik podjetje PTT postavilo prvo avtomatsko telefonsko centralo s 1000 priključki. Drugih vstopov in izstopov na upoštevni trg še ni bilo. Na trgu je značilen trend stagniranja po številu naročnikov in iz naslova prihodkov.

Nadalje agencija ugotavlja, da znaša stopnja penetracije na dan 30.6.2004 na upoštevem trgu 1 dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne uporabnike 98,7 priključkov na 100 gospodinjstev.

Glede na to, da povpraševanje na upoštevem trgu stagnira in je večina fizičnih oseb oskrbovana s priključki, agencija ocenjuje, da se v proučevanem obdobju upoštevni trg nahaja v fazi zrelosti.

Agencija zaključuje, da merilo o fazi v razvoju trga kaže na pomembno tržno moč družbe Telekom Slovenije.

4. doseganje ekonomij obsega in ekonomij povezanosti

Ekonomije obsega so značilne za proizvodne procese, ki vsebuje visoke fiksne stroške, kar je tudi značilnost komunikacijskih trgov. Ekonomije obsega predstavljajo oviro za vstop kot tudi prednost pred obstoječimi konkurenti. Telekom Slovenije ima bistveno prednost pred obstoječimi konkurenti z vidika ekonomije obsega, saj lahko zagotavlja storitve z bistveno nižjimi stroški kot drugi operaterji, ki bi morali še zgraditi ali nadgraditi dostopovno omrežje. Potencialni operaterji, ki bi želeli vstopiti na trg, zaradi visokih stroškov zagotavljanja storitve ne bi mogli ponuditi nižjo ceno kot obstoječi operater in tako nimajo možnosti, da bi privabili kupce na trgu.

Ekonomije povezanosti obstajajo, kadar so povprečni stroški za proizvod oziroma storitev nižji kot posledica tega, da se storitve zagotavlja v istem podjetju skupaj z drugimi storitvami. Ekonomije povezanosti so značilne, kjer se storitve zagotavljajo preko omrežja. Zmogljivost omrežja se lahko namreč deli med več storitev. Ekonomije povezanosti predstavljajo tako oviro za vstop kot tudi prednost pred obstoječimi konkurenti. Z vidika ekonomij povezanosti ima Telekom Slovenije zopet prednost pred obstoječimi konkurenti, saj lahko razprši stroške na različne storitve in ima tako možnost zagotavljati storitev z nižjimi stroški kot morebitni drugi operaterji.

Agencija ugotavlja, da omenjena indikatorja prav tako kažeta na pomembno tržno moč podjetja Telekom Slovenije

5. kontrola nad infrastrukturo, ki se je ne da zlahka podvojiti

Agencija ocenjuje, da bi vstop na upoštevni trg zahteval znatne investicije, pretežno kot potopljene stroške oziroma stroške, ki ne bodo povrnjeni pri izstopu iz tega upoštevnega trgovala. Ti potopljeni stroški, skupaj z ekonomijami povezanosti in gostoto (density), ki je karakteristika za dostopovna omrežja, znatno povečuje ovire za vstop za operaterje, ki načrtujejo nova krajevna dostopovna omrežja. Zaradi pomembnosti gostote, bo vstop na trg

ekonomsko upravičen le, če bo penetracija področja oskrbovanega s strani novega vstopnika zadosti visoka.

Glede na to, da znaša stopnja penetracije na dan 30.6.2004 na upoštevem trgu 1 dostop do omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne uporabnike 98,7 priključkov na 100 gospodinjstev, na katerem ima Telekom Slovenije 100% tržni delež, in glede na visoke potopljene stroške, ki bi nastali novemu vstopniku je agencija mnenja, da je na kratki rok zelo malo možnosti, da bi katerikoli drug operater vstopil na ta upoštevni trg (z izgradnjo oziroma nadgradnjo omrežja ali preko popolne razvezave krajevne zanke) z namenom, da bi zagotavljal storitev dostopa do omrežja na fiksni lokaciji.

Agencija zaključuje, da ima družba Telekom Slovenije kontrolo nad infrastrukturo, ki se je ne da zlahka podvojiti. Agencija ugotavlja, da ta indikator prav tako kaže na pomembno tržno moč operaterja Telekom Slovenije

6. zvezanost storitev

Značilnost diverzifikacije je, da podjetje ponuja nabor povezanih storitev in proizvodov z namenom, da zmanjša pritiske konkurentov, ki pa morda ne morejo ponujati celotnega nabora storitev. V tem pogledu zvezanost oziroma diverzifikacija storitev omogoča, da podjetje obdrži in vzdržuje svojo bazo uporabnikov.

Agencija ugotavlja, da družba Telekom Slovenije končnemu uporabniku zagotavlja ADSL storitev samo, če le ta sklene naročniško razmerje za ISDN dostop. Glede na navedeno je agencija mnenja, da gre za zvezanost storitev.

Agencija ocenjuje, da tudi ta indikator kaže na pomembno tržno moč družbe Telekom Slovenije

7. možnost dostopa do finančnih virov

S kazalniki financiranja presojamo sestavo obveznosti do virov sredstev. Struktura obveznosti do virov sredstev vpliva na finančno tveganje ter donosnost podjetja. Ti kazalci so zlasti pomembni za posojilodajalce pri oceni tveganja glede vračila povračila. Donosnost in finančno tveganje sta povezana. Podjetja s stabilnim, dobro predvidljivim poslovanjem lahko varneje uporabljajo več dolžniških virov financiranja.

Agencija je preverjala naslednje kazalnike:

- stopnja osnovnosti kapitala: koeficient kaže, kolikšen je delež osnovnega kapitala v celotnem kapitalu podjetja:

Iz podatkov Telekoma Slovenije je razvidno, da stopnja osnovnosti kapitala pada, in sicer z 34,21% v letu 2002 na 31,48% v letu 2004 (prva polovica leta). Iz navedenega izhaja, da so se v celotnem kapitalu povečale kapitalske rezerve, rezerve iz dobička, preneseni čisti dobiček iz prejšnjih let in/ali prevrednotovalni popravek kapitala.

- stopnja dolžniškosti kapitala: delež dolgov v financiranju kaže, kolikšen del sredstev podjetja je financiran s tujimi viri oziroma dolgovi:

Iz podatkov Telekoma Slovenije izhaja, da je ta delež v letu 2004 21,82 % (prva polovica leta) oziroma v letu 2003 25,51%. Nižja vrednost kazalca zmanjšuje tveganje glede vračila

glavnice in obresti. Agencija ocenjuje, da je delež dolgov v kapitalu nizek oziroma da je stopnja dolžniškega financiranja nizka, kar zmanjšuje tveganje pri poslovanju.

- koeficient dolgovno- kapitalskega razmerja: koeficient kaže razmerje med dolgovi in kapitalom:

Iz podatkov Telekom Slovenije izhaja, da ima koeficient trend padanja. V letu 2002 je znašal 39,2 %, v letu 2003 34,49% ter v letu 2004 (prva polovica leta) 28,10%.

- ROE (koeficient čiste dobičkovnosti kapitala):

Kazalnik je pravzaprav najpomembnejši kazalec poslovanja podjetja, saj (posredno) meri donosnost naložbe lastnikov podjetja. Kaže koliko denarnih enot je ustvarila ena denarna enota kapitala. Iz podatkov Telekom Slovenije je razvidno da ROE narašča in sicer od 2,92 % v letu 2002 na 4,3 % v letu 2004.

Agencija ugotavlja, da je struktura kazalnikov ugodna. Majhen delež dolgov in posledično velik delež kapitala zmanjšuje tveganje pri poslovanju, s tem pa je tudi dostop do finančnih virov ugodnejši.

Agencija ocenjuje, da omenjeni indikator prav tako kaže na pomembno tržno moč družbe Telekom Slovenije

8. tehnološke prednosti

Telekom Slovenije je zakoniti naslednik podjetja PTT pri zagotavljanju javnih komunikacijskih omrežij oziroma javnih komunikacijskih storitev in je imel do konca leta 2000 izključno pravico zagotavljanja teh storitev. Že leta 1927 je postavil prvo avtomatsko telefonsko centralo s 1000 priključki, skozi leta je moderniziral svoje omrežje in popolno digitalizacijo doseglo leta 2001. Telekom Slovenije razpolaga s sodobno razvitim omrežjem. Taka tehnološka prednost predstavlja oviro za vstop novih operaterjev na upoštevni trg in konkurenčno prednost pred potencialnimi konkurenti.

Agencija zaključuje, da tudi ta indikator kaže na pomembno tržno moč družbe Telekom Slovenije.

9. razvitost prodajne in distribucijske mreže

Visoko razviti distribucijski sistemi so dragi za izgradnjo in vzdrževanje in se jih ne da zlahka podvojiti. Zato predstavljajo oviro za vstop na trg, kot tudi prednost pred obstoječimi konkurenti. Telekom ima zgrajeno distribucijsko mrežo z 12 ekskluzivnimi prodajnimi mesti, ki na maloprodajnem trgu predstavlja prednost pri dostopu do končnih uporabnikov.

Agencija ugotavlja, da tudi to merilo kaže na pomembno tržno moč podjetja Telekom Slovenije.

10. stopnja vertikalne integracije

Smernice Komisije o analizi trga in oceni pomembne tržne moči obravnavajo vertikalno integracijo kot vzvod tržne moči. Z vzvodom se razume kakršnokoli obnašanje, s katerim podjetje, ki ima tržno moč, prenese to moč na drug potencialno konkurenčni trg. Ker je

vzvod poskus izrinjanja tekmecev iz potencialno konkurenčnega trga, omejitev njihove prodaje oz. dohodkov, ali zgolj oviranje tekmecev pri vstopu na trg, se ga razume tudi kot obliko izključevanja. Vertikalni vzvod se lahko definira tudi kot »vsaka praksa prevladujočega subjekta, ki nekaterim uporabnikom odreka dostop do nujnih inputov z namenom vzdrževanja monopolne moči in to moč iz enega trga (segment ozkega grla) prenaša na drug trg (potencialno konkurenčen trg)«. Ker vzvod povzroča tržno moč na potencialno konkurenčnem trgu je običajno škodljiv za celotno blaginjo.

Telekom Slovenije nastopa tako na medoperaterskem trgu kot na maloprodajnih trgih dostopa do omrežja na fiksni lokaciji. Tako lahko sam določa oziroma kontrolira ceno inputov na maloprodajnih trgih, kar lahko predstavlja oviro za druge ponudnike pri vstopu na ta upoštevna trga. V tem primeru deluje vertikalna veriga od krajevnega dostopa na medoperaterskem trgu do dostopa do omrežja na fiksni lokaciji na maloprodajnem nivoju.

Iz navedenega agencija zaključuje, da tudi ta indikator kaže na pomembno tržno moč družbe Telekom Slovenije.

Ugotovitve o stanju konkurence na upoštevem trgu:

Iz opravljene analize na podlagi zgoraj navedenih meril izhaja, da ima družba Telekom Slovenije pomembno tržno moč na upoštevem trgu »Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne uporabnike« in ni učinkovite konkurence na trgu. Na to kažejo različni indikatorji analiziranih meril. Zelo pomemben pokazatelj o obstoju pomembne tržne moči je visok tržni delež v višini 100%, ki ga ima družba Telekom Slovenije na upoštevem trgu. Družba Telekom Slovenije je operater, ki deluje na celotnem ozemlju države in ponuja paleto storitev širokemu krogu končnih uporabnikov, zato dosega tako ekonomije obsega kot ekonomije povezanosti. Iz analize nadalje izhaja, da družba Telekom Slovenije nadzoruje infrastrukturo, ki jo ni mogoče zlahka podvojiti, poleg tega pa na trgu obstajajo ovire za vstop novih operaterjev tako zaradi tehnoloških prednosti, kot zaradi prisotnih visokih potopljenih stroškov novega vstopnika in potrebnem doseganju ekonomije obsega, ob visoki stopnji penetracije kar še dodatno otežuje vstop alternativnih operaterjev na trg. Iz kazalnikov financiranja izhaja, da ima družba Telekom Slovenije majhen delež dolgov in posledično velik delež kapitala, kar zmanjšuje tveganje pri poslovanju, s tem pa je dostop do finančnih virov ugodnejši. Ker je družba Telekom Slovenije edini operater, ki ima v lasti dostopovno omrežje, s katerim pokriva celotno ozemlje Republike Slovenije, ji to omogoča, da svojo moč iz medoperaterskega trga prenaša na maloprodajni trg.

Agencija je v skladu z 19. členom ZEKom družbo Telekom Slovenije na upoštevem trgu »Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne uporabnike« določila za operaterja s pomembno tržno močjo, saj ima položaj enakovreden prevladujočemu položaju, torej tak ekonomski vpliv, da mu omogoča znatno mero samostojnosti nasproti konkurentom, uporabnikom in potrošnikom.

Agencija je zato odločila tako kot izhaja iz 1. točke izreka te odločbe.

C. O obveznostih operaterja s pomembno tržno močjo

Agencija je na podlagi analize upoštevne trga ugotovila odsotnost konkurence, kar bi lahko vodilo v možnost zaračunavanja prekomernih cen in dajanje neupravičene prednosti določenim končnim uporabnikom.

Agencija je na podlagi opravljene analize ocenila, da bi bilo potrebno družbi Telekom Slovenije v skladu s prvim odstavkom 28. člena ZEKom naložiti sledeče obveznosti, ki so posredno ali neposredno povezane z regulacijo maloprodajnih storitev:

1. prepoved dajanja neupravičene prednosti določenim končnim uporabnikom (4. točka drugega odstavka 28. čl. ZEKom),
2. prepoved zaračunavanja prekomernih cen (1. točka drugega odstavka 28. čl. ZEKom), stroškovna usmerjenost cen (3. točka tretjega odstavka 28. čl. ZEKom) in vzpostavitev primerne sistema stroškovnega računovodstva v podporo stroškovni usmerjenosti cen (četrti odstavek 28. čl. ZEKom).

Agencija se pri sprejemanju ukrepov odloča tako, da operaterju s pomembno tržno močjo naloži tiste obveznosti, ki so potrebne za doseg ciljev iz 120. člena ZEKom. Pri tem gre predvsem za pospeševanje učinkovite konkurence pri zagotavljanju elektronskih komunikacijskih omrežij, elektronskih komunikacijskih storitev, povezanih zmogljivosti in storitev ter skrb za interese državljanov EU. Prav tako želi agencija s sprejetimi ukrepi prispevati k razvoju notranjega trga. Agencija mora pri izbiri obveznosti, ki jih bo naložila operaterju s pomembno tržno močjo, ravnati v skladu z načelom sorazmernosti kot to določa drugi odstavek 22. člena ZEKom. To pomeni, da lahko agencija naloži operaterju s pomembno tržno močjo zgolj tiste obveznosti, ki so nujno potrebne za doseg ciljev.

Agencija je na podlagi opravljene analize ocenila, da je potrebno družbi Telekom Slovenije naložiti obveznosti iz 28. člena ZEKom in so podrobneje opredeljene v nadaljevanju. Na podlagi 2. odstavka 28. člena lahko agencija obveznosti iz tega člena naloži le, če upoštevni trg, namenjen končnim uporabnikom, ni dovolj konkurenčen, obveznosti iz členov 23 do 27. in 30. člena ZEKom pa ne bi dosegle ciljev, ki jih na trgu zasleduje, na kar opozarja tudi Telekom Slovenije v svojem dopisu z dne 12.7.2005. Agencija se je odločila za naložitev obveznosti, ki so povezane z regulacijo maloprodajnih storitev, na navedenem upoštevni trgu, ker morebitne grosistične obveznosti ne bi povzročile takojšnjih učinkov (oz. v obdobju do izvedbe naslednjih tržnih analiz) na maloprodajnem trgu, ki so na tem maloprodajnem trgu nujni, saj so učinki grosističnih ukrepov na trgu zaznavni šele po poteku določenega časa. Glede na dejstvo, da je Telekom Slovenije že na podlagi prejšnje zakonodaje imel naložene grosistične obveznosti in se stanje na trgu v tem času ni spremenilo, saj je obdržal 100% tržni delež, agencija ocenjuje, da že naložene obveznosti, na upoštevni trgu 11 »Razvezan dostop do krajevne zanke in podzanke z namenom zagotavljanja širokopasovnih in govornih storitev (medoperaterski trg)« ne bi dosegla cilja čim prej odprave nepravilnosti in odpravi pomanjkanja učinkovite konkurence na upoštevni trgu dostopa do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidente, ki jih agencija mora zasledovati. Agencija tudi ocenjuje, da tudi z naložitvijo grosističnih obveznosti, ki bi jih agencija lahko naložila na upoštevni trgu dostopa do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne uporabnike (kot je npr. obveznost preglednosti maloprodajnih cen oziroma tarif ali obveznost enakega obravnavanja končnih uporabnikov-rezidentov, v zvezi z dostopom do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji), tega cilja ne bi dosegla. Zaradi navedenega se je agencija odločila za naložitev obveznosti, povezanih z regulacijo maloprodajnih storitev,.

Pri teh obveznostih gre za komplementarne in ne alternativne obveznosti, saj je le z naložitvijo vseh obveznosti hkrati mogoče preprečiti ugotovljene motnje konkurence na upoštevni trgu.

1. Prepoved dajanja neupravičene prednosti določenim končnim uporabnikom

Agencija lahko na podlagi 1. točke drugega odstavka 28. člena ZEKom naloži operaterju s pomembno tržno močjo prepoved zaračunavanja prekomernih cen. Agencija se odloči za naložitev te obveznosti, ko oceni, da bi operater s pomembno tržno močjo zaradi pomanjkanja učinkovite konkurence utegnil zaračunavati previsoke cene v škodo končnih uporabnikov.

Agencija ugotavlja, da Telekom Slovenije daje prednost končnim uporabnikom ISDN dostopa naproti končnim uporabnikom, ki imajo le PSTN dostop. Ta prednost izhaja iz ponudbe na grosističnem trgu, kjer Telekom Slovenije ponuja operaterjem (tako drugim operaterjem, kot svojemu hčerinskemu podjetju) dostop za nudenje ADSL storitve oz. storitve širokopasovnega interneta, pri čemer je ta ponudba omejena le na končne uporabnike, ki so sklenili s Telekomom Slovenije naročniško razmerje za ISDN dostop.

V obdobju od pričetka trženja ADSL do danes se je dostopovno omrežje stalno posodabljal. Agencija ugotavlja, da se storitev ISDN dostopa uporablja za nudenje govornih storitev končnim uporabnikom ter za prenos podatkov in se zato uporablja ločen frekvenčni pas od ADSL storitve. Prav tako se ločen frekvenčni pas od ADSL storitve uporablja za PSTN dostop. V obeh primerih torej (ISDN in PSTN) ostaja za prenos ADSL storitve ločen frekvenčni pas.

Agencija, ob proučitvi razvoja tehnologije, meni, da za pogojevanje ADSL storitev z ISDN osnovnimi priključki oziroma za dajanje prednosti končnim uporabnikom z ISDN dostopom, tako ne obstajajo dovolj prepričljivi tehnološki razlogi, ter da obstajajo vsi pogoji, da bo Telekom Slovenije lahko ADSL storitve ponujal vsem potencialnim končnim uporabnikom, brez potrebnosti vezave teh storitev na storitev ISDN dostopa.

Končni uporabnik, ki se odloči za zamenjavo naročniškega razmerja iz PSTN na ISDN plača to spremembo v višji naročnini za ISDN storitev, zato mora Telekom Slovenije zagotoviti, da to ne bo pogoj za upravičenost tega končnega uporabnika do ADSL storitve. Končni uporabniki morajo imeti možnost do optimalne uporabe elektronskih komunikacijskih zmogljivosti in Telekom Slovenije ne sme pogojevati storitve ADSL z dodatno storitvijo ISDN naročniškega razmerja, če potrebam uporabnikov zadostuje poleg ADSL storitve le PSTN priključek.

Agencija želi preprečiti dajanje prednosti določenim uporabnikom najprej preprečevati z naložitvijo obveznosti na grosističnem nivoju. Agencija ugotavlja, da obveznost dopustitve razvezanega dostopa do krajevne zanke in obveznost zagotavljanja enakega obravnavanja, naloženima na upoštevem trgu 11 Razvezan dostop do krajevne zanke in podzanke z namenom zagotavljanja širokopasovnih in govornih storitev (medoperaterski trg), ne bi zagotavljali preprečevanje dajanja neupravičene prednosti določenim končnim uporabnikom na maloprodajnem nivoju. Zaradi navedenega je potrebna regulacija na maloprodajnem nivoju.

Telekom Slovenije torej ne sme dajati prednosti do možnosti ADSL storitve le končnim uporabnikom, ki plačujejo ISDN storitev, saj je večja funkcionalnost in kapaciteta prenosa te storitve že zajeta v višji ceni od PSTN storitve.

Zaradi navedenega mora Telekom Slovenije v najkrajšem možnem času in ne kasneje kot v 30 dneh od datuma izdaje odločbe Agencije za pošto in elektronske komunikacije s katero bi se ji naložila ta obveznost, pričeti izvajati obveznost prepovedi dajanja prednosti končnim uporabnikom, ki plačujejo ISDN storitev pri nujenju storitev ADSL oziroma obveznost prepovedi dajanja neupravičene prednosti določenim končnim uporabnikom. Navedba Telekoma Slovenije v dopisu z dne 12.7.2005 o očitno prekratkem in nesorazmernem roku, saj naj bi bili za izvedbo predlaganega ukrepa potrebni veliki tehnični in organizacijski ukrepi, je pavšalna in ni podkrepljena z dokazi, zato ni bila upoštevana, saj po oceni agencije sama izvedba tega ukrepa ne zahteva nobenih posebnih dodatnih stroškov, tehnične možnosti za dostop do storitev ADSL prek PSTN priključka pa obstajajo že sedaj. Postavljen rok je potreben le za prilagoditev poslovanja in je običajen.

Ta ukrep je potreben in sorazmeren, da se zagotovi enako obravnavanje vseh uporabnikov in da slednji ne plačujejo dodatnih funkcionalnosti in kapacitet, ki jih za svoje potrebe ne potrebujejo.

Agencija je zaradi vsega navedenega družbi Telekom Slovenije naložila obveznost prepovedi dajanja neupravičene prednosti določenim končnim uporabnikom, kot to izhaja iz 2. točke izreka te odločbe.

2. Prepoved zaračunavanja prekomernih cen, stroškovna usmerjenost cen in vzpostavitev primerne sistema stroškovnega računovodstva

Agencija lahko na podlagi 1. točke drugega odstavka 28. člena ZEKom naloži operaterju s pomembno tržno močjo prepoved zaračunavanja prekomernih cen in za uresničevanje te obveznosti, na podlagi 3. točke tretjega odstavka 28. člena ZEKom naloži tudi metodo stroškovne usmeritve cen in uporabo primerne sistema stroškovnega računovodstva.

Agencija se odloči za naložitev navedenih obveznosti, če na podlagi tržne analize oceni, da upoštevni trg, ki je namenjen končnim uporabnikom, ni dovolj konkurenčen in bi operater, ob upoštevanju grosističnih ukrepov, kljub temu utegnil obdržati ali previsoke cene ali prenizko razliko med maloprodajnimi in grosističnimi cenami v škodo končnih uporabnikov.

Na upoštevni trgu Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne uporabnike (maloprodajni trg) obstaja pomanjkanje konkurence. V takšnih razmerah lahko operater s pomembno tržno močjo zaračunava prekomerne cene v škodo končnim uporabnikom. Visoke vstopne ovire pa onemogočajo razvoj konkurence v prihodnje. Družba Telekom Slovenije ima lahko zaradi odsotnosti učinkovite konkurence na maloprodajnih trgih ekonomski interes za določena ravnanja, kot je potencialno postavljanje prekomernih cen v škodo končnih uporabnikov, ob odsotnosti regulacije pa obstaja možnost uresničevanja tega interesa.

Agencija želi zaračunavanje prekomernih cen najprej preprečevati z naložitvijo obveznosti na grosističnem nivoju. Agencija ocenjuje, da ima Telekom Slovenije kljub obveznosti cenovnega nadzora in stroškovnega računovodstva, naloženi na upoštevni trgu 11 Razvezan dostop do krajevne zanke in podzanke z namenom zagotavljanja širokopasovnih in govornih storitev (medoperaterski trg), zaradi pomanjkanja konkurence na maloprodajnem nivoju možnost zaračunavati prekomerne cene. Agencija tudi ocenjuje, da grosistična obveznost preglednosti tarif oziroma maloprodajnih cen storitev dostopa do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne uporabnike, ali katerakoli druga grosistična obveznost na upoštevni trgu ne bi bila zadostna za izboljšanje učinkovitosti

konkurence na tem trgu. Glede na navedeno, je agencija mnenja, da je potrebna ustrezna maloprodajna regulacija.

Glede na to, da morajo biti cene stroškovno naravnane, naj bi bile cene istovrstnih storitev enake.

Agencija je preučila metodo popolno alociranih stroškov na podlagi računovodstva preteklih stroškov (FAC HCA). Agencija ugotavlja, da ta metoda ne more učinkovito nadomestiti odsotnost konkurence in posledično neprimernih cen. Na eni strani so prekomerno visoke cene lahko rezultat neučinkovitosti na strani operaterja s pomembno tržno močjo, na drugi pa lahko ta metoda (FAC HCA) da napačne spodbude za investiranje, tekoči (current) stroški se namreč lahko zelo razlikujejo od preteklih (historic) stroškov. Stroški operaterja s pomembno tržno močjo na podlagi njegovega računovodstva po preteklih stroških (HCA) so zaradi navedenega neprimerni in jih agencija za presojo stroškovne usmeritve cen dostopa do omrežja na fiksni lokaciji za končne uporabnike ne more upoštevati. Zaradi vsega navedenega agencija meni, da je za presojo stroškovne usmeritve cen dostopa do omrežja na fiksni lokaciji za fizične in poslovne uporabnike najbolj primerna metoda stroškovne usmeritve cen.

Agencija je pri izbiri metode za oblikovanje stroškovne usmeritve cen poleg strokovnega in teoretičnega vidika upoštevala tudi stanje na področju oblikovanja cen v družbi Telekom Slovenije in izbrane metode za oblikovanje stroškovne usmeritve cen na trgu 11, ki jo je agencija z odločbo naložila družbi Telekom Slovenija. Naložitev metode dolgoročnih inkrementalnih stroškov in tekočih stroškov (FL-LIRIC) bi, na kar je agencijo v dopisu z dne 24.12.2004 pri analizi trga 11 opozorila tudi družba Telekom Slovenija, v tem trenutku za družbo Telekom Slovenije pomenilo preveliko breme in nesorazmeren ukrep.

Na podlagi navedenega je potrebno družbi Telekomu Slovenije v tej fazi naložiti obveznost stroškovne naravnosti cen, ki temelji na metodi popolno alociranih stroškov (FAC) in tekočih stroških (CCA).

Družba Telekom Slovenije mora za zagotovitev stroškovne usmeritve cen dostopa do omrežja na fiksni lokaciji za fizične in poslovne uporabnike preiti z računovodstva preteklih stroškov (HCA) na računovodstvo tekočih stroškov (CCA). Pri tem mora družba Telekom Slovenije do 1.1.2006 vzpostaviti nov sistem stroškovnega računovodstva, ki temelji na tekočih stroških in popolno alociranih stroških. Postavljeni rok je primeren, glede na zahtevnost vzpostavitve obveznosti. Hkrati je primeren tudi z računovodskega vidika, saj je vzpostavitev novega sistema ob začetku leta najboljša praksa.

Družba Telekom Slovenije mora najkasneje do 31.3.2006 zagotoviti revidiranje sistema stroškovnega računovodstva, ki temelji na tekočih stroških in popolno alociranih stroških, s strani pooblaščenega revizorja ter poslati agenciji in objaviti na svoji spletni strani opis vzpostavljenega sistema stroškovnega računovodstva, ki prikazuje glavne kategorije, po katerih so stroški razvrščeni v skupine in pravila, ki se uporabljajo za razporeditev stroškov, skupaj s poročilom revizorja. Postavljen rok za zagotovitev revidiranja tega sistema s strani pooblaščenega revizorja je primeren tako z vidika časa potrebnega za revidiranje vzpostavljenega računovodskega sistema, kot tudi ob upoštevanju dejstva, da je potrebno izvesti revizijo računovodskega sistema pred revizijo letnih poročil gospodarskih družb.

Družba Telekom Slovenije d.d. mora do 31.7.2006 in najkasneje dan po zaključeni navedeni reviziji sistema stroškovnega računovodstva, oblikovati stroškovno usmerjene cene, ki morajo temeljiti na metodi popolno alociranih stroškov in tekočih stroških.

V primeru, da agencija ne bi naložila metode stroškovne usmeritve cen ter potrebnega in primernega sistema stroškovnega računovodstva, ne bi imela vpliva na stroškovno usmeritev cen. Agencija meni, da je naložitev metode stroškovne usmeritve cen, na podlagi stroškovnega računovodstva, primerna in sorazmerna, ker je potrebna za vzpostavitev konkurence na trgu. Ta obveznost skupaj zagotavlja agenciji večji nadzor nad razvojem trga, uveljavlja učinkovitost in omogoča konkurenco ter s tem omogoča končnim uporabnikom učinkovito uporabo elektronskih komunikacij.

Agencija je zaradi vsega navedenega odločila tako, kot izhaja iz 3. točke izreka te odločbe.

Pri vodenju tega postopka niso nastali stroški, zato je agencija odločila kot izhaja iz 4. točke izreka te odločbe.

Skladno s 118. členom ZEKom so odločbe agencije v upravnem postopku dokončne, zato zoper to odločbo ni pritožbe. Na podlagi 117. člena ZEKom izdaja direktor agencije splošne akte ter odloča o posamičnih zadevah iz pristojnosti agencije

Pravni pouk:

Zoper to odločbo je mogoče sprožiti upravni spor v roku 30 dni od njene vročitve. Upravni spor se sproži s tožbo, ki se vloži pri Upravnem sodišču Republike Slovenije v Ljubljani. Tožbo se lahko pošlje priporočeno po pošti ali da ustno na zapisnik pri sodišču. Tožba se vloži v treh izvodih, priložiti pa je treba to odločbo v izvorniku ali overjenem prepisu.

Ta odločba je na podlagi 22. člena Zakona o upravnih taksah (Uradni list RS, št. 40/04 – uradno prečiščeno besedilo) takse prosta.

Postopek vodila:

Odgovorna oseba:
Tomaž Simonič
v.d. direktorja



Vročiti: – Telekom Slovenije d.d., Cigaletova 15, 1000 Ljubljana – po 91. členu ZUP-a
– arhiv, tu