



AKOS

AGENCIJA ZA KOMUNIKACIJSKA
OMREŽJA IN STORITVE
REPUBLIKE SLOVENIJE

38241-4/2018/33

ANALIZA UPOŠTEVNEGA TRGA 2

**»Veleprodajno zaključevanje govornih klicev v
posameznih mobilnih omrežjih«**

S PREDLAGANIMI OBVEZNOSTMI

Ljubljana, junij 2019

Kazalo vsebine

1	Uporabljeni izrazi	3
2	Uvod	6
3	Pravna podlaga za analizo upoštevnega trga	7
5	Kronološki pregled regulacije upoštevnega trga	9
6	Postopek analize upoštevnega trga	11
6.1	<i>Potek zbiranja podatkov</i>	11
6.2	<i>Pregled ponudnikov javno dostopnih telefonskih storitev v mobilnih omrežjih</i>	11
6.3	<i>Sodelovanje z organom pristojnim za varstvo konkurence</i>	13
7	Trg mobilne telefonije	14
7.1	<i>Javno dostopne mobilne telefonske storitve</i>	14
7.2	<i>Medomrežno povezovanje operaterjev</i>	18
7.3	<i>Interni tranzit operaterjev, ki upravljajo s fiksnim in mobilnim omrežjem</i>	23
8	Opredelitev upoštevnega trga	26
8.1	<i>Opredelitev trga proizvodov in storitev na podlagi zamenljivosti ponudbe in povpraševanja</i>	26
8.1.1	<i>Zamenljivost povpraševanja na trgu</i>	28
8.1.2	<i>Zamenljivost ponudbe na trgu</i>	35
8.1.3	<i>Definicija veleprodajnega upoštevnega trga</i>	35
8.2	<i>Geografska opredelitev trga zaključevanja klicev</i>	36
8.3	<i>Zaključki glede opredelitve upoštevnega trga</i>	37
9	Analiza upoštevnega trga o obstoju konkurence	39
9.1	<i>Tržni deleži operaterjev na upoštevnelem trgu in njihovo spreminjanje</i>	39
9.2	<i>Ovire za vstop na upoštevni trg in vpliv na potencialno konkurenco</i>	43
9.3	<i>Vpliv velikih uporabnikov na moč operaterja (izravnalna kupna moč)</i>	43
9.4	<i>Zaključki analize o obstoju konkurence na upoštevnelem trgu</i>	44
10	Predlagane obveznosti na upoštevnelem trgu	45
10.1	<i>Obveznost dopustitve operaterskega dostopa do določenih omrežnih zmogljivosti in njihove uporabe</i> 45	
10.2	<i>Obveznost zagotavljanja enakega obravnavanja</i>	47
10.3	<i>Obveznost zagotavljanja preglednosti</i>	51
10.4	<i>Obveznost cenovnega nadzora in stroškovnega računovodstva</i>	52
10.4.1	<i>Oblikovanje cene zaključevanja govornih klicev v posameznih javnih mobilnih telefonskih omrežjih</i> 56	
10.4.2	<i>Oblikovanje cen ostalih storitev, nujnih za zaključevanje klicev</i>	62
11	Kazalo slik	63
12	Kazalo tabel	63
13	Kratice	63

1 Uporabljeni izrazi

EDGE (*Enhanced Data rates for GSM Evolution*) je radijski vmesnik v sistemu GSM, ki omogoča večje in hitrejšje prenosne kapacitete in kot tak predstavlja nadgradnjo GPRS in sodi v 2,75G.

GPRS (*General Packet Radio Service*) je paketni prenos podatkov v sistemu GSM, ki omogoča hitrejšje prenosne kapacitete. Sicer večkrat omenjen tudi kot 2,5G; sistem druge in pol generacije.

GSM (*Global System for Mobile Communications*) je sistem mobilnih komunikacij, ki omogoča digitalni prenos govora in podatkov. Sicer večkrat omenjen tudi kot 2G oziroma sistem druge generacije.

HSCSD (*High Speed Circuit Switched Data*) je nadgradnja prenosa podatkov v sistemu GSM.

HSDPA (*High-Speed Downlink Packet Access*) je protokol 3G, ki pomeni nadgradnjo omrežja UMTS in omogoča večje prenosne hitrosti in kapacitete podatkov od omrežja proti uporabniku.

HSPA+ (*High-Speed Packet Access Plus*) je protokol 3G, ki je zadnja stopnja razvoja omrežij UMTS, in omogoča najvišje prenosne hitrosti v omrežjih 3G.

HSUPA (*High-Speed Uplink Packet Access*) je protokol 3G, ki pomeni nadgradnjo omrežja UMTS in omogoča večje prenosne hitrosti in kapacitete podatkov od uporabnika proti omrežju.

Izvajalec storitve je fizična ali pravna oseba, ki izvaja javno dostopno elektronsko komunikacijsko storitev ali je obvestila pristojni regulativni organ o nameravanem izvajanju javno dostopne elektronske komunikacijske storitve.

Izvirna številka kličočega pomeni, da je številka popolna, nespremenjena in posredovana v izvorni obliki oziroma da, na poti od izvora klica do točke medomrežnega povezovanja z omrežjem, v katerem se zaključuje klic, vanjo ni bilo poseženo.

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

Klic z izvorom znotraj notranjega trga Evropske unije je klic, ki izvira od uporabnika operaterja, ki deluje na notranjem trgu Evropske unije oziroma EEA, ki poleg držav članic Evropske unije vključuje še Islandijo, Liechtenstein in Norveško.

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

Kolokacija (*Co-location*) je skupna uporaba prostorske, kabelske, stolpovne in ostale infrastrukture za namene postavitve opreme za izvajanje storitev elektronskih komunikacij.

LTE (*Long Term Evolution*) je standard četrte generacije (4G) in predstavlja v praksi podatkovne hitrosti 100 Mbit/s, izjemno kratke odzivne čase, polno IP omrežje z vgrajeno podporo za IPv6 ter v prihodnje dvig hitrosti celo na 1 Gb/s in več.

Medomrežno povezovanje je fizično in logično povezovanje javnih komunikacijskih omrežij, ki jih uporablja isti ali drug operater, da omogoči uporabnikom enega operaterja komunikacijo z uporabniki istega ali drugega operaterja ali dostop do storitev, ki jih zagotavlja drug operater. Storitve lahko zagotavljajo udeležene stranke ali druge stranke, ki imajo dostop do omrežja. Medomrežno povezovanje je posebna vrsta operaterskega dostopa, izvedena med operaterji javnih komunikacijskih omrežij.

MMS (*Multimedia Messaging Service*) je sistem pošiljanja in prejemanja multimedijskih sporočil preko mobilnega terminala.

Nacionalno gostovanje ali sledenje (*National Roaming - NR*) je dogovor z drugim omrežnim operaterjem javne mobilne telefonije v isti državi ali na istem omrežnem območju. Dogovor o nacionalnem sledenju omogoča enemu operaterju mobilne telefonije uporabo omrežja drugega operaterja mobilne telefonije,

kar mu omogoča boljšo pokritost prebivalstva in ozemlja in s tem hitrejši komercialni vstop na trg, navadno za čas postavitve lastnega omrežja, do njegove zadostne funkcionalnosti, lahko pa tudi za daljše obdobje, predvsem na območjih, kjer postavitev baznih postaj več operaterjev ni ekonomsko vzdržna.

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

NMT (*Nordic Mobile Telephone System*) je analogni omrežni standard, ki so ga oblikovale skandinavske telefonske družbe in velja za preživeto tehnologijo. Deluje v frekvenčnem območju 450 MHz ali 900 MHz. Sicer večkrat omenjen tudi kot sistem prve generacije.

Omrežni operater mobilne telefonije (*Mobile Network Operator - MNO*) je operater z dovoljenjem za uporabo radijskih frekvenc za storitve mobilne telefonije z lastnim radijskim in jedrnim omrežjem. Hkrati je tudi ponudnik storitev mobilne telefonije. V analizi je omenjen tudi kot infrastrukturni operater.

Operater navideznega mobilnega omrežja (*Mobile Virtual Network Operator – MVNO*) je operater brez lastnega radijskega omrežja, ki poseduje ostalo ali večji del potrebne infrastrukture za nudenje storitev pod lastno blagovno znamko ter uporablja lastne medomrežne povezave z ostalimi operaterji.

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

Ponudnik storitev / preprodajalec (*Service Provider / Reseller - SP*) nima svojega omrežja, vseeno pa trži storitve mobilne telefonije pod lastno znamko. V dogovoru z omrežnim operaterjem zakupi kapacitete in uporablja njegovo omrežje. Ponudnik storitev je sicer tudi infrastrukturni operater (MNO), natančneje vertikalno integrirana maloprodajna enota infrastrukturnega operaterja, operater navideznega mobilnega omrežja ali operater, ki uporablja storitve nacionalnega gostovanja, vendar se v analizi, če ni drugače navedeno, izraz ponudnik storitev uporablja za operaterje brez lastne infrastrukture, ki pri MNO zakupujejo kapacitete na veleprodajnem trgu, z namenom nadaljnje prodaje slednih na maloprodajnem trgu pod lastno znamko.

Posredovanje klica (*Call Origination*) obsega del klica od kličočega uporabnika do komutacijskega centra zadevnega operaterja oziroma do točke medomrežne povezave z drugim operaterjem.

SIM kartica (*Subscriber Identity Module Card*) je uporabniška kartica, ki vsebuje uporabnikove podatke. SIM kartica mora biti aktivirana in vstavljena v mobilni terminal, da ima uporabnik dostop do mobilnega omrežja in storitev.

SMS (*Short Message Service*) je storitev, ki omogoča pošiljanje in prejemanje kratkih tekstovnih sporočil preko mobilnega terminala.

Storitev tranzita je prenos klica med delom, ki predstavlja njegovo posredovanje in delom, ki predstavlja njegovo zaključevanje.

UMTS (*Universal Mobile Telecommunications System*) je tretja generacija mobilnega telefonskega sistema. Poleg govornih storitev zaradi hitrega prenosa podatkov omogoča tudi uporabo naprednejših

podatkovnih storitev preko (UMTS) mobilnih terminalov. Sicer večkrat omenjen tudi kot 3G oziroma sistem tretje generacije.

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

Zaključevanje klica (*Call Termination*) obsega del klica od komutacijskega centra zadevnega operaterja oziroma od točke medomrežne povezave z drugim operaterjem do klicanega uporabnika.

ZEKom-1 – Zakon o elektronskih komunikacijah (Uradni list RS; št. 109/2012, 110/2013, 40/2014 - ZIN-B, 54/2014 - odl. US, 81/2015, 40/2017; v nadaljnjem besedilu: ZEKom-1).

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

2 Uvod

Agencija mora skladno s 100. členom Zakona o elektronskih komunikacijah (Ur. l. RS, št. 109/2012, 110/2013, 40/2014 - ZIN-B, 54/2014 - odl. US, 81/2015, 40/2017; v nadaljnjem besedilu: ZEKom-1) v rednih časovnih intervalih – tj. v treh letih od sprejetja prejšnjega ukrepa – analizirati upoštevne trge. Agencija je zato skladno s terminskim načrtom izvedla ponovno analizo upoštevne trga 2 »Veleprodajno zaključevanje govornih klicev v posameznih mobilnih omrežjih« z namenom, da ugotovi stanje konkurence na predmetnem upoštevne trgu in oblikuje ustrezne regulativne obveznosti.

Agencija je predhodno analizo predmetnega upoštevne trga izvedla leta 2014, takrat še imenovanega upoštevni trg 7 »Zaključevanje govornih klicev v posamičnih javnih mobilnih telefonskih omrežjih (medoperaterski trg)«, na podlagi katere je operaterjem s pomembno tržno močjo na posameznih upoštevne trgih naložila regulativne obveznosti. V letu 2016 je agencija na podlagi dodatne analize spremenila del naložene obveznosti enakega obravnavanja, tako da obsega samo klice, ki izvirajo od uporabnikov operaterjev na notranjem trgu Evropske unije.

Agencija je pri pregledu stanja na trgu upoštevala podatke zbrane z rednimi četrtletnimi vprašalniki in podatke, ki jih je pridobila z dodatnim vprašalnikom (št. zadeve 38241-4/2018) o medomrežnih povezavah operaterjev mobilne telefonije in njihovih načrtih glede razvoja mobilnih omrežij v prihodnosti.

3 Pravna podlaga za analizo upoštevnega trga

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

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

Leta 2009 je bila na ravni EU sprejeta tudi uredba 1211/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 o ustanovitvi Organa evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (v nadaljnjem besedilu: BEREC) in Urada. Njegov ključen namen pa je spodbujanje razvoja in delovanja notranjega trga za elektronska komunikacijska omrežja in storitve.

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

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

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

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

Na podlagi Priporočila Komisije z dne 9. oktobra 2014 o upoštevni trgih proizvodov in storitev v sektorju elektronskih komunikacij, ki so lahko predmet predhodnega urejanja v skladu z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2002/21/ES o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (2014/710/EU)¹ (v nadaljnjem besedilu: Priporočilo o upoštevni trgih), je med pet medoperaterskih trgov, ki so podvrženi predhodnemu urejanju, uvrščen tudi upoštevni trg 2 »Veleprodajno zaključevanje govornih klicev v posameznih mobilnih omrežjih«. Istočasno s sprejemom novega Priporočila o upoštevni trgih, je Evropska komisija pripravila tudi pripadajoče Pojasnilo k priporočilu², ki podrobneje definira vsebino izvajanja omenjenega Priporočila o upoštevni trgih.

Agencija je v nadaljevanju ob upoštevanju prvega odstavka 99. člena ZEKom-1 izvedla analizo predmetnega upoštevnega trga skladno s 100. členom ZEKom-1. Pri tem je upoštevala Smernice za tržno analizo in ocenitev pomembne tržne moči v skladu z regulativnim okvirom EU za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (2018/C 159/01)³ (v nadaljnjem besedilu: Smernice). Prav tako pa je skladno z 207. členom ZEKom-1 agencija upoštevala tudi Priporočilo Komisije, z dne 7. maja 2009, o regulaciji cen zaključevanja klicev v fiksni in mobilni omrežjih EU (2009/396/ES)⁴ (v nadaljnjem besedilu: Priporočilo Komisije o zaključevanju klicev).

¹ Priporočilo Komisije o upoštevni trgih proizvodov in storitev v sektorju elektronskih komunikacij, ki so lahko predmet predhodnega urejanja v skladu z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2002/21/ES o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (2014/710/EU) z 9.10.2014

² Angl. Commission staff working document – EXPLANATORY NOTE accompanying the document Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex-ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services; povezava: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/explanatory-note-accompanying-commission-recommendation-relevant-product-and-service-markets>, dne 4. 4. 2018

³ Sporočilo Komisije – Smernice za tržno analizo in ocenitev pomembne tržne moči v skladu z regulativnim okvirom EU za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (2018/C 159/01)

⁴ Priporočilo Komisije o regulaciji cen zaključevanja klicev v fiksni in mobilni omrežjih EU, 7.5.2009 (2009/396/ES)

5 Kronološki pregled regulacije upoštevnega trga

Upoštevni trg 2 »Veleprodajno zaključevanje govornih klicev v posameznih mobilnih omrežjih« je bil s strani Evropske komisije določen s Priporočilom Komisije o upoštevni trgih z dne 9. oktobra 2014. Pred tem datumom je ta trg ustrezal definiciji iz Priporočila Komisije o upoštevni trgih, z dne 17. decembra 2007⁵ in je bil kot upoštevni trg 7 poimenovan »Zaključevanje govornega klica v posameznih mobilnih omrežjih«, s Splošnim aktom o upoštevni trgih⁶ pa je bil poimenovan »Zaključevanje govornih klicev v posamičnih javnih mobilnih telefonskih omrežjih (medoperaterski trg)«. Še pred tem je bil predmetni upoštevni trg na podlagi Priporočila Evropske komisije o upoštevni trgih, z dne 11. februarja 2003⁷, na podlagi katerega je bil sprejet Splošni akt o upoštevni trgih iz leta 2004, kot upoštevni trg 16 poimenovan »Zaključevanje govornih klicev v posamičnih javnih mobilnih telefonskih omrežjih (medoperaterski trg)«.

V preteklosti je agencija na podlagi predhodno izvedene analize trga za zaključevanje govornih klicev v posameznih javnih mobilnih omrežjih januarja 2006 izdala odločbe operaterjem s pomembno tržno močjo. Analiza je bila opravljena za obdobje od leta 2002 do vključno prve polovice leta 2004. Agencija je z analizo določila upoštevni trg, ki je takrat ustrezal upoštevni trgu 16 »Zaključevanje govornih klicev v posamičnih javnih mobilnih telefonskih omrežjih (medoperaterski trg)« skladno s priporočili Evropske komisije in vanj vključila zaključevanje govornih klicev v posameznih javnih mobilnih omrežjih, za geografski trg pa ozemlje Republike Slovenije. Za operaterje s pomembno tržno močjo so bili določeni Mobitel, Si.mobil in WWI, ki so bili v tem obdobju tudi edini infrastrukturni operaterji mobilnih omrežij.

Agencija je februarja 2007 objavila novo analizo trga za zaključevanje govornih klicev v posameznih javnih mobilnih omrežjih, kjer sta bila kot operaterja s pomembno tržno močjo ponovno določena Mobitel (št. odločbe: 3824-14/2007-3 z dne 13.4.2007) in Si.mobil (št. odločbe: 3824-13/2007-10 z dne 13.4.2007) kot takrat edina infrastrukturna operaterja na trgu.

Agencija je aprila 2009 izdelala »Analizo upoštevnega trga 7 »Zaključevanje govornih klicev v posamičnih javnih mobilnih telefonskih omrežjih (medoperaterski trg)« s predlaganimi obveznostmi za potrebe izdaje začasnega ukrepa«, s katero je spremenila cenovne obveznosti operaterjema Mobitel in Si.mobil, družbi Tušmobil in T-2 pa je z začasno odločbo spoznala za operaterja s pomembno tržno močjo na tem medoperaterskem trgu in jima naložila prehodne cenovne obveznosti. Tako je agencija določila kot najvišjo ceno za zaključevanje klicev družbama Mobitel in Si.mobil lastno izračunano ceno v višini 0,0523€, družbama Tušmobil in T-2 pa v višini 0,0785€, kar predstavlja 1,5 kratnik cene Mobitela in Si.mobila. Pri določitvi tega faktorja je agencija v celoti sledila Skupnemu stališču Skupine evropskih regulatorjev o simetriji cen zaključevanja klicev v mobilnih in fiksnih omrežjih, ERG (07) 83 final 080312 (v nadaljevanju: Skupno stališče). Agencija je operaterjem Mobitel, Si.mobil, Tušmobil in T-2 izdala odločbo 38294-1/2009/5, ki je postala izvršljiva 17.4.2009, naloženi ukrepi pa so veljali do izdaje redne odločbe.

Agencija je julija 2009 izvedla naslednjo redno analizo predmetnega upoštevnega trga. V njej je predlagala štiri operaterje s pomembno tržno močjo na tem upoštevni trgu in 24.9.2009 izdala regulativne odločbe operaterjem s pomembno tržno močjo na predmetnih upoštevni trgih zaključevanja klicev: Mobitel št. odločbe 38294-9/2009-3, Si.mobil št. odločbe 38294-7/2009-13, Tušmobil št. odločbe 38294-8/2009-3 in T2 št. odločbe 38294-10/2009-2. Agencija je poleg zgoraj navedenih ukrepov obveznosti dostopa, enakega obravnavanja, preglednosti, vključno z objavo vzorčnih ponudb, določila operaterjem tudi najvišje cene,

⁵ Priporočilo Komisije o upoštevni trgih proizvodov in storitev v sektorju elektronskih komunikacij, ki so lahko predmet predhodnega urejanja v skladu z Direktivo 2002/21/ES Evropskega parlamenta in Sveta o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve, 17.12. 2007 (2007/879/ES)

⁶ Splošni akt o določitvi upoštevni trgov (Uradni list RS št. 18/08 in 112/08). Z uveljavitvijo ZEKom-1 je bil predmetni Splošni akt razveljavljen, skladno s prvim odstavkom 99. člena ZEKom-1 pa agencija ne sprejema več splošni aktov o upoštevni trgih, temveč ob doslednem upoštevanju vsakokratnega priporočila Evropske komisije o upoštevni trgih produktov in storitev na področju elektronskih komunikacij določi produktne, storitvene in geografske trge v analizi posameznega upoštevnega trga.

⁷ Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services, 11.2.2003 (2003/311/EC)

ki jih smejo zaračunavati za zaključevanje klicev v lastna javna mobilna telefonska omrežja, stopnje asimetrije med njimi in časovnico približevanja k čisti BU LRIC ceni, kot jo je agencija izračunala na podlagi lastnega modela.

Agencija je v postopku določitve operaterjev s pomembno tržno močjo, na podlagi analize trga »Zaključevanje govornih klicev v posamičnih javnih mobilnih telefonskih omrežjih (medoperaterski trg)« dne 29.7.2014 izdala odločbe, na podlagi katerih je družbe Telekom Slovenije d.d. (v nadaljnjem besedilu: Telekom Slovenije) z odločbo št.: 38244-1/2014/12, Tušmobil d.o.o. (v nadaljnjem besedilu: Tušmobil) z odločbo št.: 38244-3/2014/2, T-2 d.o.o. (v nadaljnjem besedilu: T-2) z odločbo št.: 38244-4/2014/3 in Si.mobil d.d. (v nadaljnjem besedilu: Si.mobil) z odločbo št.: 38244-2/2014/3 določila kot operaterje s pomembno tržno močjo. V odločbah je agencija vsem OPTM naložila naslednje obveznosti:

- obveznost ugoditve vsem razumnim zahtevam za operaterski dostop do določenih omrežnih elementov in pripadajočih zmogljivosti,
- obveznost zagotavljanja enakega obravnavanja, v okviru katere mora:
- zagotoviti enakovredne pogoje medomrežnega povezovanja oziroma operaterskega dostopa za vse operaterje,
- z vidika zaračunavanja cene zaključevanja govornih v svojem omrežju enako obravnavati vse govorne klice, pri čemer cenovne obveznosti veljajo v primeru tistih neposredno medomrežno povezanih operaterjev, ki delujejo na notranjem trgu Evropske unije, ne glede na to, od kod klic, ki ga ti operaterji zaključujejo v omrežje posameznega OPTM, izvira.
- obveznost zagotavljanja preglednosti glede medomrežnega povezovanja in medoperaterskega dostopa, vključujoč objavo vzorčne ponudbe za medomrežno povezovanje oziroma operaterski dostop,
- obveznost cenovnega nadzora, v okviru katere mora na predmetnih upoštevni trgih zaključevanja klicev v posamičnih javnih mobilnih telefonskih omrežjih v Republiki Sloveniji:
- ceno zaključevanja govornih klicev v lastnem javnem mobilnem telefonskem omrežju oblikovati in uveljaviti tako, da bo znašala 0,0114 EUR/min, pri čemer ta cena ne velja za zagotavljanje storitev zaključevanja govornih klicev v lastnem javnem mobilnem telefonskem omrežju samemu sebi, ko ti klici hkrati tudi izvirajo iz njenega javnega mobilnega telefonskega omrežja;
- cene vseh drugih storitev, ki so nujne za zaključevanje klicev v njenem javnem mobilnem telefonskem omrežju, oblikovati in uveljaviti tako, da bodo te temeljile na učinkovitih stroških, pri čemer mora Agenciji za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije te cene na njeno zahtevo stroškovno dokazati in utemeljiti.

Agencija je dne 5.4.2016 izdala dodatne odločbe (Telekom Slovenije odločba št.: 38244-1/2016/3, Telemach odločba št.: 38244-3/2016/3, T-2 odločba št.: 38244-4/2016/2 in Si.mobil odločba št.: 38244-2/2016/3) in operaterjem naložila spremembo obveznosti zagotavljanja enakega obravnavanja z vidika zaračunavanja cene zaključevanja govornih klicev ter s tem omogočila, da se regulacija slovenskih operaterjev izenači z regulacijo, kot je v uporabi v nekaterih drugih državah Evropske unije. Operaterji so tako dolžni v svojem omrežju enako obravnavati vse govorne klice, pri čemer cenovne obveznosti veljajo v primeru tistih neposredno medomrežno povezanih operaterjev, ki delujejo na notranjem trgu Evropske unije, ne glede na to, od kod klic izvira, pod pogojem, da je izvor klica znotraj notranjega trga Evropske unije in da je številka kličočega izvirna.

6 Postopek analize upoštevnega trga

6.1 Potek zbiranja podatkov

Agencija je analizo pripravila na podlagi podatkov, ki jih je pridobila iz svojih evidenc in rednega četrletnega zbiranja podatkov o razvoju trga elektronskih komunikacij in skladno s Splošnim aktom o zbiranju, uporabi in dajanju podatkov o razvoju trga elektronskih komunikacij (Uradni list RS, št. 77/16) od fizičnih in pravnih oseb, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja oziroma izvajajo elektronske komunikacijske storitve ter so vpisane v uradno evidenco agencije. Agencija redno zbira podatke od operaterjev elektronskih komunikacij, ki vključujejo podatke, relevantne za predmetni upoštevni trg. Na podlagi zbranih podatkov agencija ugotavlja stanje na upoštevem trgu in po potrebi naloži ustrezne obveznosti z namenom vzpostavitve učinkovite konkurence.

Agencija je tako v analizi uporabila zadnje razpoložljive in preverjene podatke, ki so bili zbrani na podlagi četrletnih vprašalnikov in podatke, ki jih je pridobila z dodatnim vprašalnikom (št. zadeve 38241-4/2018 z dne 18. 4. 2018) o medomrežnih povezavah operaterjev mobilne telefonije in njihovih načrtih glede razvoja mobilnih omrežij v prihodnosti. Navedeni podatki, na podlagi katerih je agencija ugotavljala potrebo po nadaljnjem predhodnem urejanju tega trga, se nanašajo na obdobje od začetka prvega četrletja 2014 do konca tretjega četrletja 2018 (v nadaljnjem besedilu: obravnavano obdobje). Agencija je v predmetni analizi upoštevala stanje na trgu, ki je časovno čim bližje zaključku analize, hkrati pa je upoštevala tudi dovolj dolgo obdobje za nazaj, saj je le tako mogoče tudi dovolj gotovo ugotavljati in potrditi trende razvoja trga za prihodnje obdobje in posledično oblikovati zaključke glede ustreznosti nadaljnje predhodne regulacije. Analiza tako temelji na podatkih, ki izvirajo iz obdobja od zadnje analize predmetnega upoštevnega trga, na podlagi katere so bile izdane trenutno veljavne odločbe operaterjem s pomembno tržno močjo na predmetnem upoštevem trgu. To pa obenem omogoča tudi ustrezen pogled na učinke dosedanje regulacije predmetnega upoštevnega trga in bolj celostno pokaže trende na trgu.

6.2 Pregled ponudnikov javno dostopnih telefonskih storitev v mobilnih omrežjih

V uradni evidenci operaterjev javnih komunikacijskih omrežij in storitev agencije je bilo ob koncu obravnavanega obdobja vpisanih 17 operaterjev javno dostopnih telefonskih storitev v mobilnih omrežjih (tabela 1).

Tabela 1: Seznam operaterjev javno dostopnih telefonskih storitev v mobilnih omrežjih

Operater	Naslov	Pošta	Kraj
A1 Slovenija, d. d.	Šmartinska cesta 134 B	1000	Ljubljana
ALSTAR d.o.o.	Špruha 019	1236	Trzin
AT & T d.o.o.	Trg republike 003	1000	Ljubljana
COMPATEL Ltd	26-28 Bedford Row	WC1R 4HE	London
EUROTEL d.o.o.	Tivolska cesta 050	1000	Ljubljana
HOT mobil d.o.o.	Šmartinska cesta 106	1000	Ljubljana
MEGA M d.o.o.	Šaleška cesta 002 A	3320	Velenje
MK-institut d.o.o.	Jiršovci 072	2253	Destrnik

NOVATEL d.o.o.	Bukovžlak 101	3000	Celje
SOFTNET d.o.o.	Borovec 002	1236	Trzin
SŽ - Infrastruktura, d.o.o.	Kolodvorska ulica 011	1000	Ljubljana
T - 2 d.o.o.	Verovškova ulica 064 A	1000	Ljubljana
TELEKOM SLOVENIJE, d.d.	Cigaletova ulica 015	1000	Ljubljana
Telemach d.o.o.	Brnčičeva ulica 049 A	1231	Ljubljana - Črnuče
TIWS II, podružnica v Sloveniji	Cesta v Mestni log 088 A	1000	Ljubljana
TRANSATEL	49-51 Quai Dion Bouton	92806	Puteaux
Ventocom.SI d.o.o.	Šmartinska cesta 106	1000	Ljubljana

Vir: AKOS, februar 2019

Agencija na podlagi zbranih podatkov ugotavlja, da so med operaterji, ki so v uradni evidenci agencije priglasi za izvajanje javno dostopnih telefonskih storitev v mobilnih omrežjih, zaključevanje klicev v posameznih mobilnih omrežjih na koncu obravnavanega obdobja izvajali 4 operaterji, ki so navedeni v tabeli 2.

Tabela 2: Seznam operaterjev javno dostopnih telefonskih storitev, ki zaključujejo klice v posameznih mobilnih omrežjih

Operater	Naslov	Pošta	Kraj
A1 Slovenija, d. d.	Šmartinska cesta 134 B	1000	Ljubljana
T - 2 d.o.o.	Verovškova ulica 064 A	1000	Ljubljana
TELEKOM SLOVENIJE, d.d.	Cigaletova ulica 015	1000	Ljubljana
Telemach d.o.o.	Brnčičeva ulica 049 A	1231	Ljubljana - Črnuče

Vir: AKOS, februar 2019

Poleg v zgornji tabeli navedenih operaterjev, ki zaključujejo klice v posameznih mobilnih omrežjih, pa javno dostopne telefonske storitve na fiksni lokaciji izvajajo še 4 operaterji, za katere pa veleprodajno storitev zaključevanja klicev izvajajo drugi operaterji.

Tabela 3: Seznam ponudnikov storitev/preprodajalcev brez lastnega mobilnega telefonskega omrežja, za katere izvajajo veleprodajno storitev zaključevanja klicev drugi operaterji

Operater	Naslov	Pošta	Kraj
HOT mobil d.o.o.	Šmartinska cesta 106	1000	Ljubljana
MEGA M d.o.o.	Šaleška cesta 002 A	3320	Velenje

NOVATEL d.o.o.	Bukovžlak 101	3000	Celje
SOFTNET d.o.o.	Borovec 002	1236	Trzin

Vir: AKOS, februar 2019

V zgoraj navedenih tabelah niso zajeti operaterji javno dostopnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji, ki ob koncu obravnavanega obdobja storitev več ne izvajajo, so bili izbrisani iz registra ali pa so odjavili izvajanje storitev. V obravnavanem obdobju se je družba Debitel telekomunikacije d.d. 1. 6. 2016 pripojila družbi Telekom Slovenije d.d., družba Izi mobil d.d. pa se je 27. 12. 2017 preimenovala v družbo E&MOBIL, informatika d.d. in od 31. 12. 2017 storitev ne izvaja več, njene uporabnike pa je 1. 1. 2018 prevzela družba Telekom Slovenije d.d.

6.3 Sodelovanje z organom pristojnim za varstvo konkurence

Agencija je dolžna skladno s tretjim odstavkom 214. člena ZEKom-1 pri izvajanju analiz upoštevni trgov in določanju pomembne tržne moči, sodelovati z organom pristojnim za varstvo konkurence, to je Javno agencijo Republike Slovenije za varstvo konkurence (v nadaljnjem besedilu: AVK), ki na opravljeno analizo poda svoje mnenje, kar pa ne posega v izključno pristojnost agencije pri sprejemanju odločitev na tem področju.

Skladno s tem je agencija z dopisom št. 38241-4/2018/30 z dne 29. 5. 2019 posredovala AVK analizo in predloge ukrepov na upoštevni trgu 2, ter jo zaprosila za mnenje. AVK je po preučitvi prejete dokumentacije odgovorila z dopisom št. 3060-6/2019-6 z dne 6. 6. 2019, v katerem je zadevni analizi izrekla pritrdilno mnenje.

AVK je v svojem mnenju poudarila, da ne nasprotuje ugotovitvam agencije glede opredelitve upoštevni trgov določitev družb A1 Slovenija, T-2, Telekom Slovenije in Telemach kot operaterjev s pomembno tržno močjo, katerim je potrebno naložiti določene regulatorne ukrepe. AVK pozdravlja regulacijo cen, ki temelji na izračunih in preprečuje postavljanje neprimernih cen v škodo drugih operaterjev in končnih uporabnikov, kakor tudi ostale nujne regulativne ukrepe, ki na primeren in sorazmeren način zagotavljajo preglednost in enako obravnavanje vseh operaterjev ter s tem preprečujejo obstoječe oziroma potencialne motnje na trgu.

Pri tem pa AVK poudarja, da lahko upoštevni trg po preučitvi dejanskih razmer na trgu v posameznem konkretnem postopku pred AVK, ki ga AVK vodi v skladu z določbami ZPOMK-1, opredeli tudi drugače, če se to v postopku pred AVK ugotovi za potrebno.

AVK nadalje opozarja, da ravnanje posameznega podjetja v skladu z naloženimi obveznostmi v tej analizi ne pomeni, da je takšno ravnanje tudi v skladu s pravili varstva konkurence.

V primeru, da operater, ki ima prevladujoči oz. monopolni položaj na upoštevni trgu 2, protikonkurenčno omejuje dostop drugim operaterjem do svojega omrežja, ki ga le ti nujno potrebujejo za opravljanje svoje dejavnosti na trgu, je lahko izkazana verjetnost, da je prišlo do zlorabe prevladujočega položaja in je s tem podana podlaga za posredovanje AVK v skladu z njenimi pooblastili, določenimi v ZPOMK-1.

7 Trg mobilne telefonije

7.1 Javno dostopne mobilne telefonske storitve

Telekom Slovenije (pred 1.7.2011 kot Mobitel) je na trg javnih mobilnih telefonskih omrežij vstopil prvi in na slovenskem trgu ostal precej časa brez konkurence. Od leta 1991 do konca leta 2005, ko je izključil analogno omrežje je bil tudi operater NMT omrežja. Leta 1995 je Vlada Republike Slovenije družbi podelila dovoljenje za operaterja GSM omrežja. Telekom Slovenije nudi storitve GSM od julija 1996. Novembra leta 2001 je podpisal koncesijsko pogodbo za UMTS, te storitve pa je začel ponujati decembra 2003. Telekom Slovenije je pričel komercialno ponujati storitve LTE (v frekvenčnem pasu 1800 MHz) marca 2013. Od leta 2017 komercialno uporablja tehnologijo LTE Advanced, in sicer v različnih frekvenčnih področjih, od marca 2017 pa je uporabnikom na voljo tudi storitev VoLTE.

A1 Slovenija (pred 20.4.2017 kot Si.mobil) je začel trženje GSM storitev v marcu 1999, ko je na trg vstopil kot drugi infrastrukturni operater. Agencija je spetembra 2006 družbi izdala odločbo o dodelitvi radijskih frekvenc za opravljanje mobilnih javnih radijskih storitev UMTS. A1 Slovenija je storitve UMTS pričel ponujati septembra 2007, storitve LTE pa je pričel komercialno ponujati (v frekvenčnem pasu 1800 MHz) julija 2012. Tehnologijo LTE Advanced uporablja na manjšem številu baznih postaj, in sicer v frekvenčnih pasovih 800 MHz, 1800 MHz in 2600 MHz.

Telemach (pred aprilom leta 2015 kot Tušmobil in nato do konca leta 2015 kot Telemach Mobil) je leta 2006 postal tretji infrastrukturni GSM operater (s tem, ko je družba Western Wireless International s soglasjem agencije prenesla odločbo o dodelitvi radijskih frekvenc za opravljanje storitev mobilne telefonije na takratno družbo Tušmobil), ki je komercialno pričel ponujati storitve konec oktobra 2007. Telemach je ob pričetku svojega komercialnega delovanja zaradi pomanjkanja lastnih kapacitet in nezadostne pokritosti z radijskim signalom uporabljal storitev nacionalnega gostovanja pri Telekomu Slovenije na celotnem ozemlju Republike Slovenije. Danes Telemach za komercialno delovanje deloma še vedno uporablja storitev nacionalnega gostovanja pri družbi Telekom Slovenije, vendar ne na celotnem ozemlju Republike Slovenije. Telemach uporablja tehnologijo UMTS od aprila 2009, tehnologijo LTE pa je komercialno pričel ponujati v letu 2015, in sicer v frekvenčnem pasu 800 MHz. Od leta 2017 Telemach uporablja tudi tehnologijo LTE-A, trenutno v frekvenčnih pasovih 800 in 1800 MHz.

Dne septembra 2006 je agencija odločbo o dodelitvi radijskih frekvenc za opravljanje mobilnih javnih radijskih storitev UMTS izdala tudi družbi T-2, ki je s komercialnim delovanjem pričela junija 2008, za delovanje pa je, poleg lastnega omrežja, do aprila 2012 na celotnem ozemlju Republike Slovenije uporabljala tudi storitev nacionalnega gostovanja pri družbi Telekom Slovenije, nato pa za tri leta pri družbi A1 Slovenija. Od aprila 2015 družbi T-2 storitev nacionalnega gostovanja ponovno zagotavlja družba Telekom Slovenije. Tehnologije LTE družba T-2 v svojem omrežju ne uporablja, je pa ta na voljo uporabnikom v gostovanju v omrežju Telekoma Slovenije.

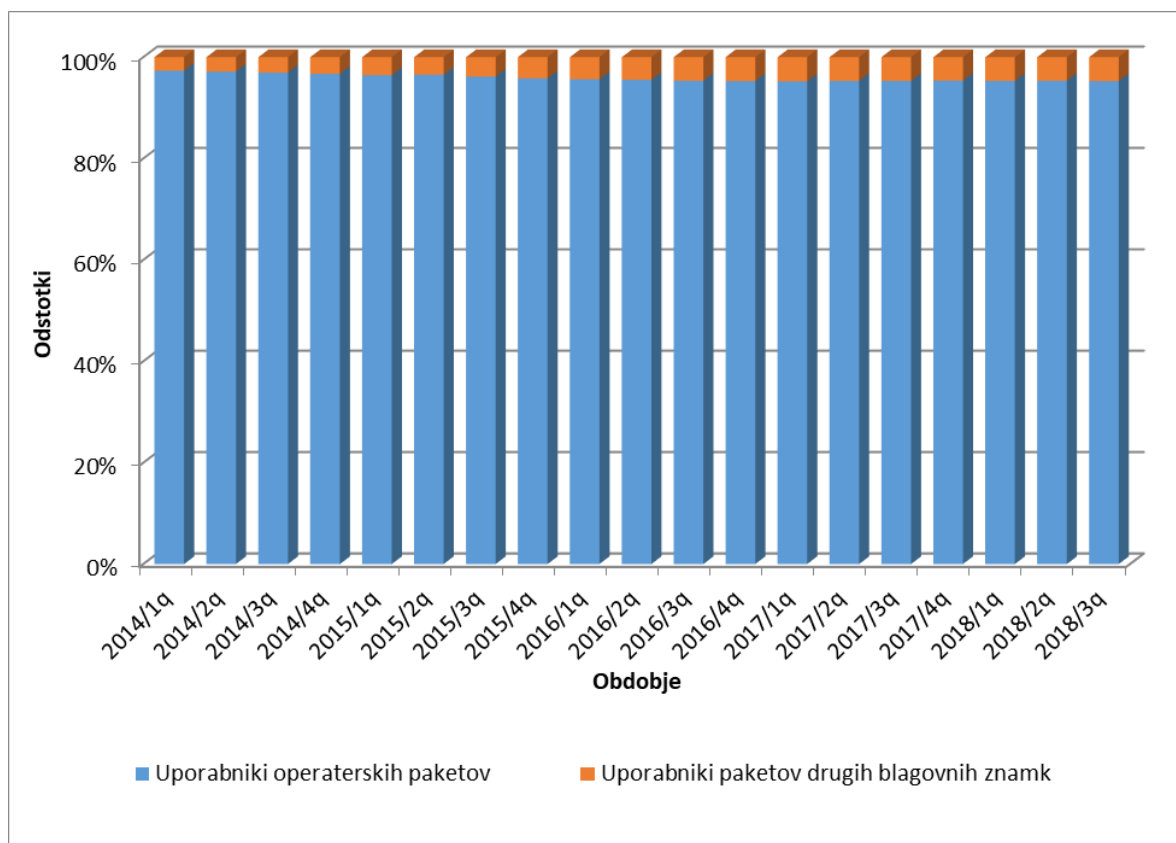
V Sloveniji tako delujejo štiri infrastrukturni operaterji z lastnimi javnimi mobilnimi telefonskimi omrežji, pri čemer dva od njih za svoje komercialno delovanje uporabljata tudi storitev nacionalnega gostovanja v mobilnem telefonskem omrežju Telekoma Slovenije, eden na območju celotnega ozemlja Republike Slovenije (T-2), drugi pa le še deloma (Telemach).

V Sloveniji delujejo tudi štiri operaterji (Hot mobil, Mega M, Novatel in Softnet), ki ustrezajo definiciji ponudnikov storitev/preprodajalcev brez lastnega mobilnega telefonskega omrežja, za katere opravljajo veleprodajno storitev zaključevanja klicev drugi operaterji. Družbe Mega M, Novatel in Softnet delujejo kot ponudniki storitev v omrežju Telekoma Slovenije, družba Hot mobil pa v omrežju A1 Slovenija, ki ga zakupuje preko družbe Ventocom.SI.

Storitve mobilne telefonije, ki se na maloprodajnem trgu ponujajo kot ločene blagovne znamke navedenih infrastrukturnih operaterjev, samostojno ali v povezavi z drugimi podjetji, denimo BOB kot ločena blagovna znamka mobilnih storitev družbe A1 Slovenija, Spar mobil in Hip mobil kot ponudbi družbe Telekom Slovenije v povezavi s trgovskima podjetjema Spar in Petrol, ter storitve, kjer gre za oblikovanje

skupnih paketov mobilnih storitev mobilnih in fiksnih operaterjev, ne sodijo v definicijo ponudnikov storitev/preprodajalcev ali operaterjev navideznih mobilnih omrežij (MVNO), temveč predstavljajo zgolj posebno obliko označevanja in prodaje maloprodajnih paketov. Navedeni paketi drugih blagovnih znamk ob koncu obravnavanega obdobja dosega 4,7% tržni delež trga mobilne telefonije (slika 1).

Slika 1: Tržni delež uporabnikov paketov drugih blagovnih znamk v primerjavi z uporabniki operaterskih paketov

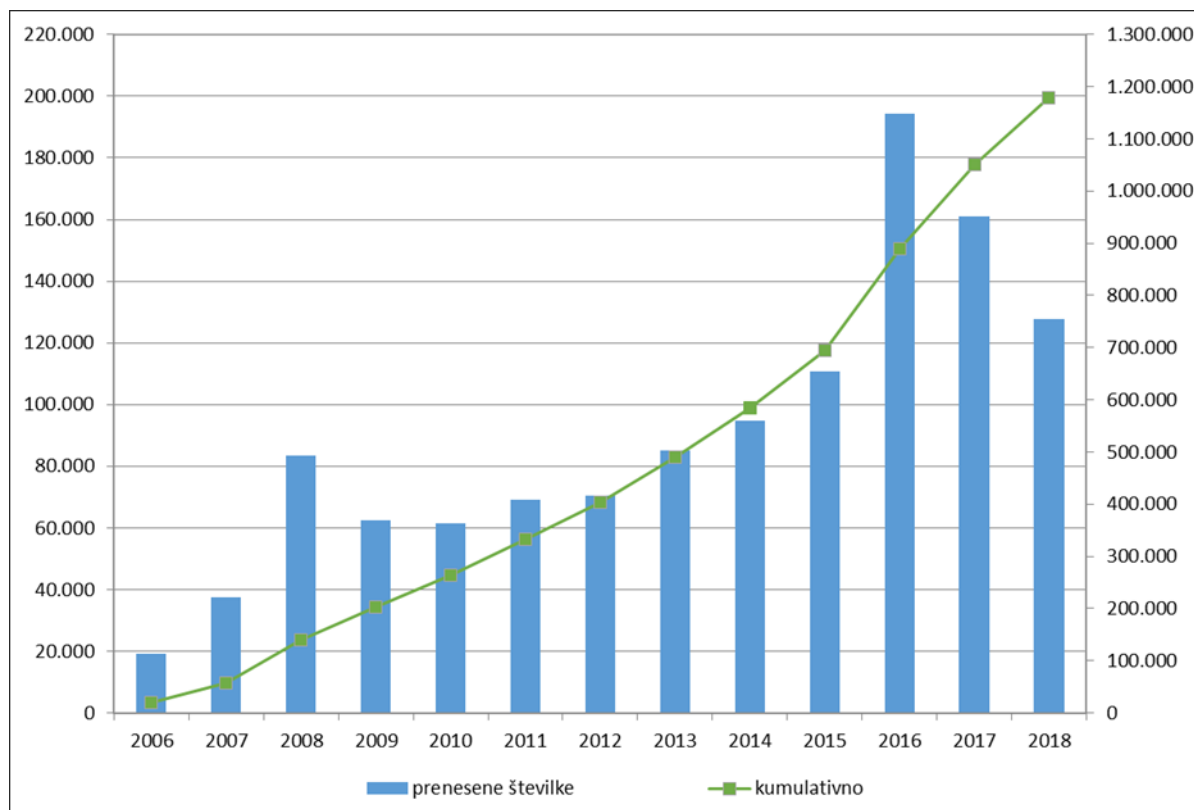


Vir: AKOS, februar 2019

Iz zgornjega grafa je videti, da maloprodajna ponudba mobilnih storitev s posebno obliko označevanja s časom narašča. Razlog za to je v tem, da se tovrstna ponudba nahaja na dobro obiskanih prodajnih mestih (npr. trgovski centri, bencinske črpalke) in v ugodni ponudbi količine storitev za fiksno ceno.

Na razvoj konkurence na trgu je močno vplival tudi prenos telefonskih števil med operaterji, ki je bil uveden v letu 2006 s sprejemom Splošnega akta o prenosljivosti števil. Končni uporabnik lahko tako pri prehodu k drugemu operaterju obdrži svojo obstoječo telefonsko številko, s čimer so se občutno zmanjšale ovire za prehod uporabnikov k drugemu operaterju. Slika 2 prikazuje število prenosov mobilnih telefonskih števil med operaterji v posameznem letu od uvedbe prenosljivosti števil leta 2006 do konca leta 2018, pri čemer so upoštevani vsi prenosi (k drugim operaterjem in nazaj k prvotnemu operaterju). Tako je bilo po podatkih upravljalca centralne baze podatkov v tem obdobju prenesenih 1.148.266 mobilnih števil, kar predstavlja 46,6% vseh aktivnih telefonskih števil na trgu. Največ prenesenih števil je bilo leta 2016.

Slika 2: Število prenosov mobilnih telefonskih števil med operaterji



Vir: Podatki upravljavca centralne baze prenesenih števil, 2019

Penetracija aktivnih končnih uporabnikov storitev mobilne telefonije⁸ je presegla 100% konec leta 2008, od takrat pa ves čas postopoma raste. Tako ob koncu obravnavanega obdobja, tj. ob koncu tretjega četrtletja 2018, znaša 119,6% (slika 3). Slednje kaže na zrelost trga mobilnih storitev, ob upoštevanju nekaterih predpostavk pa je lahko tudi znak določene nasičenosti trga. Ne glede na relativno visoko stopnjo penetracije je upravičeno pričakovati, da trend rasti v bližnji prihodnosti ne bo upadel. Prirast uporabnikov je mogoče pričakovati deloma skozi prirast prebivalstva, v še večji meri pa kot posledico razvoja ponudbe in novih storitev na maloprodajnem trgu, ki bodo prebivalce nagovorile k uporabi še večjega spektra različnih mobilnih storitev.

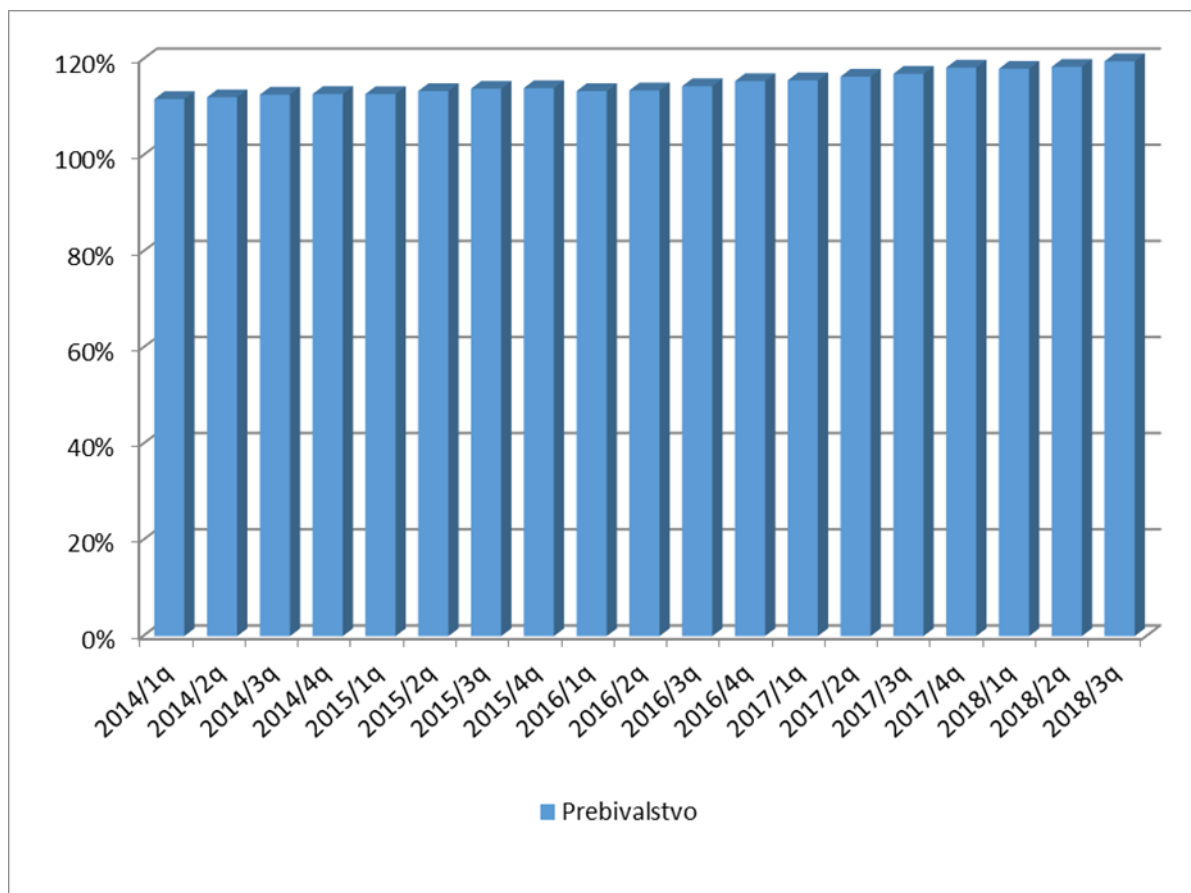
Glede na upravičeno domnevo, da storitev mobilne telefonije ne uporabljajo prav vsi prebivalci Slovenije, je treba razloge za navedeno stopnjo penetracije iskati v dejstvu, da del končnih uporabnikov uporablja več kot zgolj en mobilni terminal, torej ima z enim ali več ponudniki storitev sklenjeno več kot le eno naročniško in/ali predplačniško razmerje, oziroma uporablja ločeno naročniško, oziroma predplačniško razmerje za osebno in poslovno rabo.

Delež penetracije pa je treba pripisati tudi dejstvu, da se SIM kartice in mobilne storitve v vedno večji meri uporabljajo tudi za namene uporabe podatkovnih storitev pa tudi upravljanja in nadzovanja strojev ter naprav, v alarmnih in signalizacijskih napravah ter telemetrijo v različnih merilnikih in števcih. Uporaba

⁸ Penetracija aktivnih mobilnih uporabnikov je izračunana kot število aktivnih uporabnikov, ki imajo kot naročniki veljavno pogodbo in so kot predplačniki vsaj enkrat v zadnjih treh mesecih opravili ali prejeli klic, poslali SMS ali MMS sporočilo oz. uporabljali podatkovne storitve, na število prebivalcev v Republiki Sloveniji. Agencija za izračun stopnje penetracije poleg omenjenih podatkov upošteva vsakokratne podatke števila prebivalstva, kot jih poroča Statistični urad Republike Slovenije.

SIM modulov za tako imenovano komuniciranje M2M (machine to machine) je v porastu, posebej z razvojem in geografsko razširjenostjo širokopasovnih mobilnih omrežij za prenos podatkov.

Slika 3: Penetracija mobilne telefonije na prebivalstvo



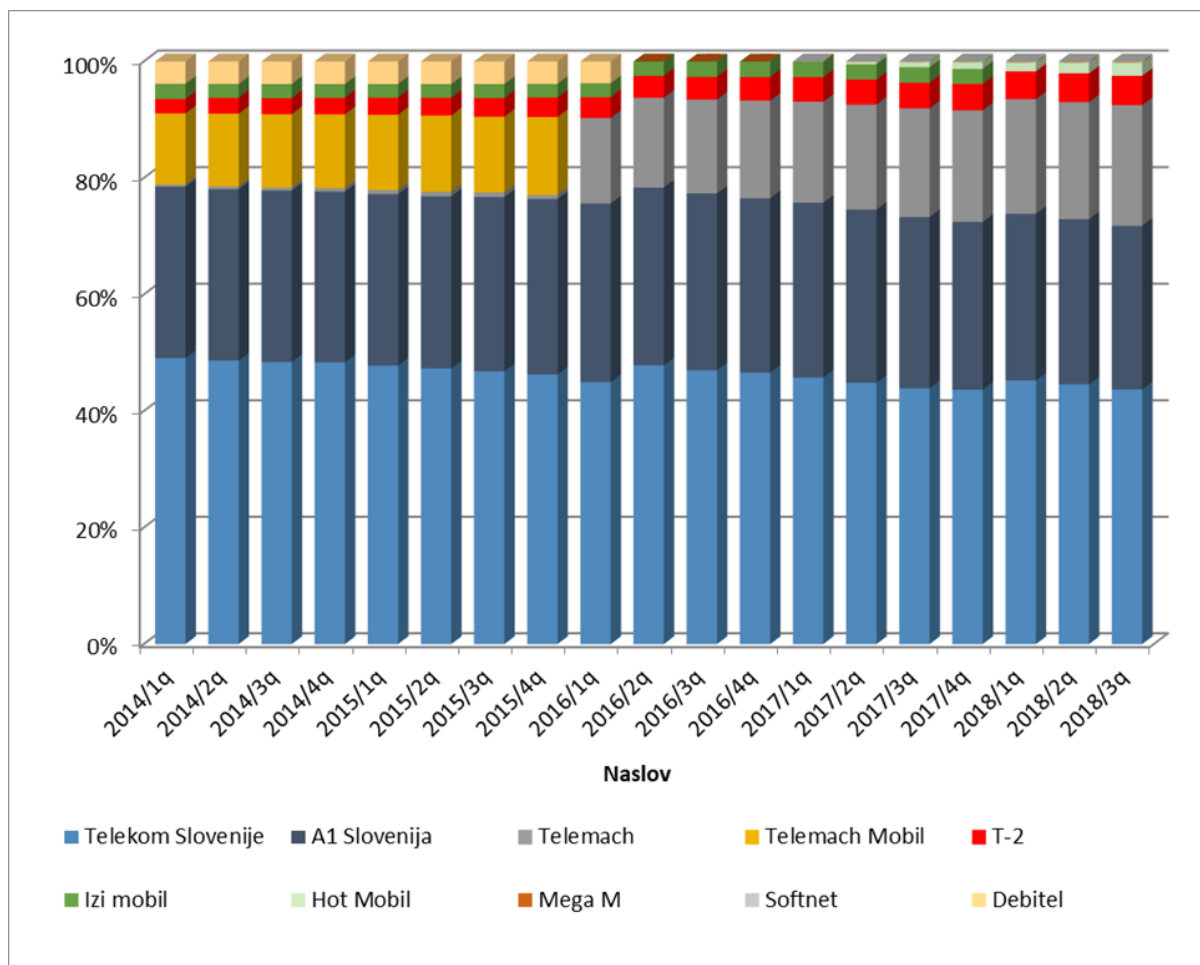
Vir: AKOS, februar 2019

Tržni deleži operaterjev mobilne telefonije⁹ so se skozi celotno obravnavano obdobje spreminjali v korist kasnejših vstopnikov na trg (slika 4). Konec opazovanega obdobja se je tržni delež aktivnih uporabnikov mobilne telefonije družbe Telekom Slovenije d.d. znižal na 43,7%. Z nekoliko nižjim tržnim deležem kot v prejšnjem četrtletju, in sicer 28,1%, ji sledi družba A1 Slovenija. Družbam Telemach (20,7%), T-2 (5%), ter HoT mobil (2,3%) se je tržni delež v opazovanem četrtletju zvišal. Tržna deleža družb Mega M (0,1%) in Softnet (0,03%) sta ostala nespremenjena.

V obravnavanem obdobju se je skupno število aktivnih uporabnikov mobilne telefonije zvišalo za 8,4%. Razen družbi Telekom Slovenije, se je v obravnavanem obdobju vsem družbam število aktivnih uporabnikov povečalo.

⁹ Tržni deleži operaterjev so izračunani glede na število aktivnih uporabnikov posameznega operaterja na trgu.

Slika 4: Tržni deleži operaterjev mobilne telefonije glede na število končnih uporabnikov



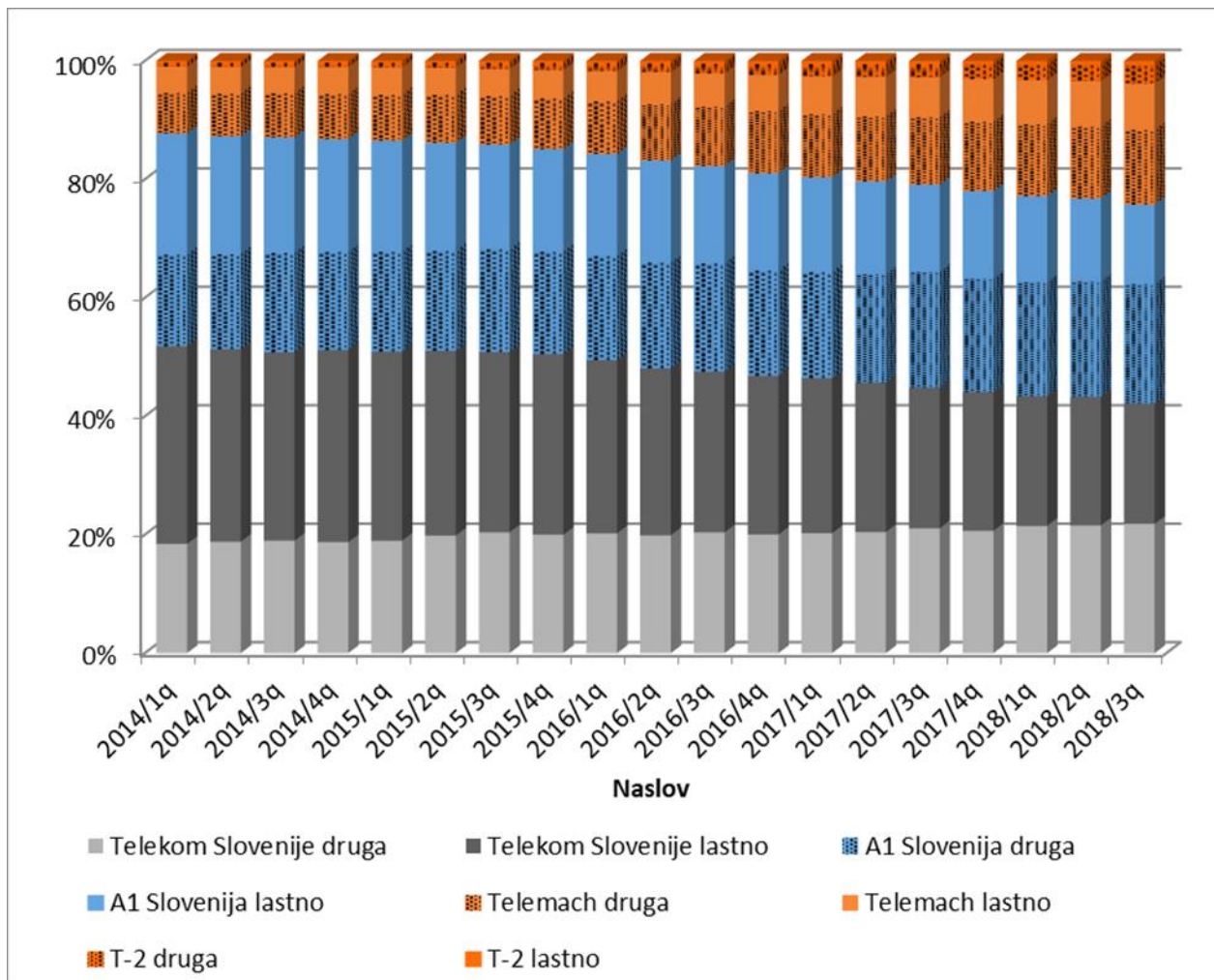
Vir: AKOS, februar 2019

7.2 Medomrežno povezovanje operaterjev

Končni uporabniki ne povprašujejo samo po klicih v mobilnem omrežju svojega ponudnika storitev, temveč tudi po klicih v druga javno dostopna telefonska omrežja, kar pomeni, da lahko tovrstne klice zaključijo le operaterji drugih omrežij. Iz navedenega razloga morajo biti operaterji mobilne telefonije medsebojno medomrežno povezani, prav tako pa morajo biti povezani tudi z operaterji javnih fiksnih omrežij, oboje v Republiki Sloveniji in v tujini. Običajno se operaterji na nacionalnem nivoju medsebojno povezujejo neposredno, z operaterji v tujini pa se velikokrat – predvsem ko gre za države, s katerimi obstaja relativno malo medsebojnega prometa – povezujejo posredno preko storitve tranzita mednarodnih klicev posameznih operaterjev, ki ponujajo najbolj ugodne pogoje za zaključevanje klicev v posamezne države.

Agencija na podlagi podatkov, ki jih poročajo operaterji v četrtnih vprašalnikih ugotavlja, da so zaključevanje klicev v posameznih javnih mobilnih omrežjih ob koncu obravnavanega obdobja izvajali štirje operaterji. To so družbe A1 Slovenija, T-2, Telemach in Telekom Slovenije. Slika 5 prikazuje tržne deleže operaterjev mobilne telefonije glede na delež zaključenega prometa v lastnem omrežju, ki je prikazan ločeno glede na omrežje, iz katerega izvirajo klici (iz lastnega oziroma iz drugih omrežij). Iz slike je razvidno, da imajo operaterji, ki imajo več končnih uporabnikov, pri zaključevanju klicev v lastnem omrežju praviloma večji delež prometa, ki izvira iz lastnega omrežja. Pri operaterjih, ki imajo najmanj končnih uporabnikov, pa je največji delež prometa, ki izvira iz drugih omrežij.

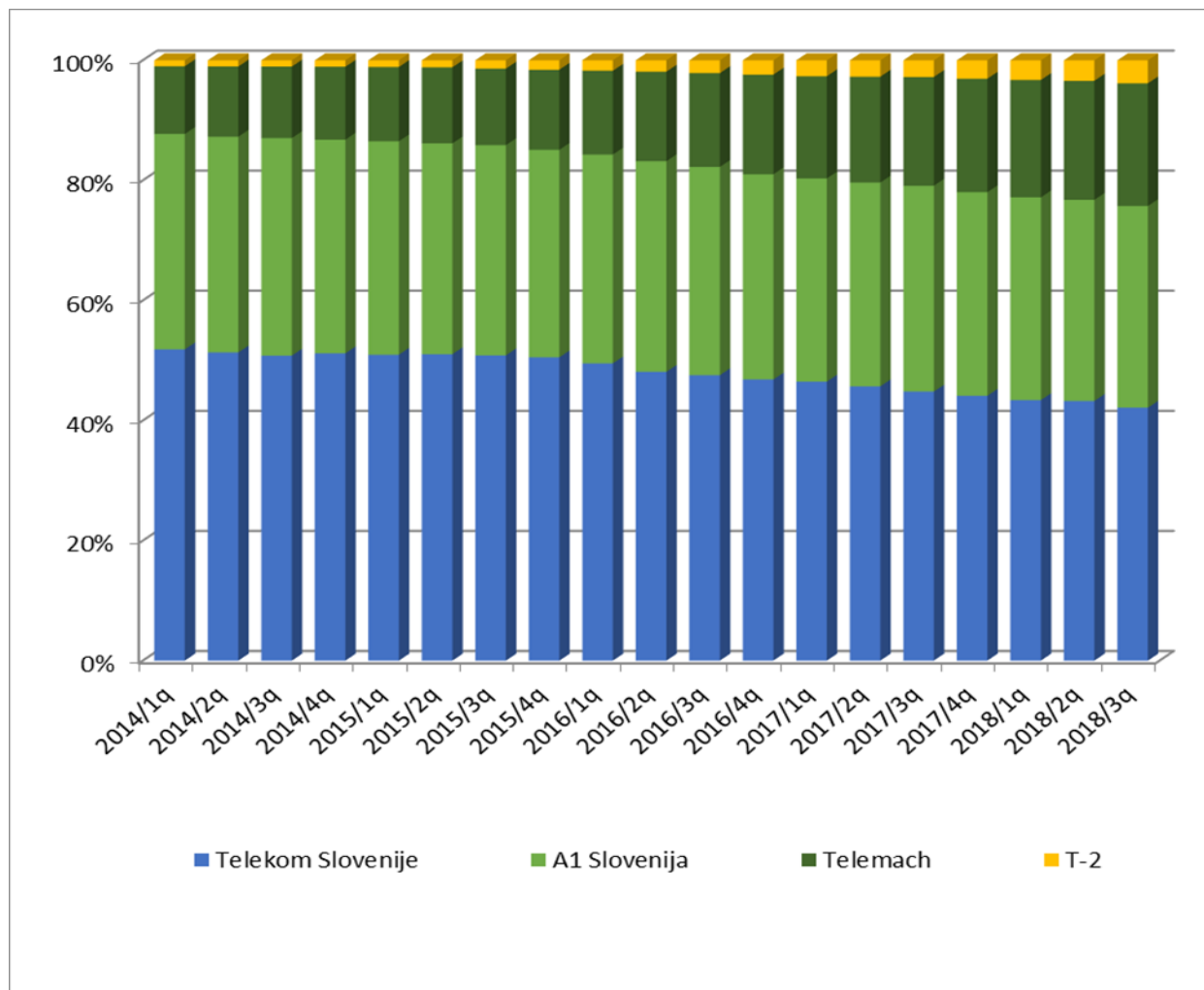
Slika 5: Tržni deleži operaterjev mobilne telefonije glede na količino zaključenega prometa v lastnem omrežju in omrežje iz katerega izvirajo



Vir: AKOS, februar 2019

Slika 6 prikazuje tržne deleže operaterjev glede na skupno količino zaključenega prometa v lastnem omrežju, torej ne glede na izvor. Na veleprodajnem trgu zaključevanja klicev ima še vedno največji tržni delež družba Telekom Slovenije, ki se je v obravnavanem obdobju sicer zmanjšal iz 51,8 % na 42,5 %. Tržni deleži ostalih operaterjev so se skozi obravnavano obdobje predvsem povečevali. Družbi Telemach se je v obravnavanem obdobju tržni delež postopoma povečal iz 11,3 % na 20,7 %. Družba T-2 je prav tako povečala tržni delež iz 0,9 % na 3,9 %. Družba A1 Slovenija pa ima na koncu obravnavanega obdobja 32,9 % tržni delež.

Slika 6: Tržni deleži operaterjev mobilne telefonije glede na skupno količino zaključenega prometa v lastnem omrežju



Vir: AKOS, februar 2019

Agencija na podlagi podatkov, ki jih je pridobila od operaterjev mobilne telefonije z vprašalnikom (št. zadeve 38241-4/2018) o medomrežnih povezavah operaterjev mobilne telefonije in njihovih načrtih glede razvoja mobilnih omrežij v prihodnosti, ugotavlja, da na trgu mobilne telefonije ponujajo storitve štirje omrežni operaterji (Telekom Slovenije, A1 Slovenija, Telemach in T-2), ki imajo mobilna omrežja medsebojno neposredno medomrežno povezana s TDM povezavami in signalizacijo SS7 (slika 7). Vsi štirje operaterji imajo tudi lastna fiksna omrežja, ki temeljijo na IP tehnologiji, z izjemo manjšega deleža fiksnega omrežja, ki je pri družbi Telekom Slovenije še na TDM tehnologiji. Vsa štiri fiksna omrežja so medsebojno povezana z IP medomrežnimi povezavami, z omrežjem največjega fiksnega operaterja, družbo Telekom Slovenije, pa kasnejši vstopniki na trg uporabljajo tudi TDM medomrežne povezave. Čeprav je bila obveznost IP medomrežnega povezovanja na povezanem upoštevnem trgu 1 »Veleprodajno zaključevanje klicev v posameznih javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji« naložena že s trenutno veljavnimi odločbami, pa operaterji TDM povezave uporabljajo še naprej, predvsem za zagotovitev rezervnih kapacitet v primeru nepredvidenih prekinitev IP povezav oziroma v kolikor so šele pred kratkim investirali v TDM medomrežno opremo.

Vsa štiri fiksna omrežja so poleg tega neodvisno neposredno medomrežno povezana tudi z mobilnimi omrežji operaterjev. Ker te medomrežne povezave temeljijo izključno na TDM tehnologiji, morajo

operaterji za klice svojih uporabnikov IP telefonije, ki izvirajo iz fiksnega omrežja, uporabljati ustrezne prehode oz. vmesnike MGW/SGW.

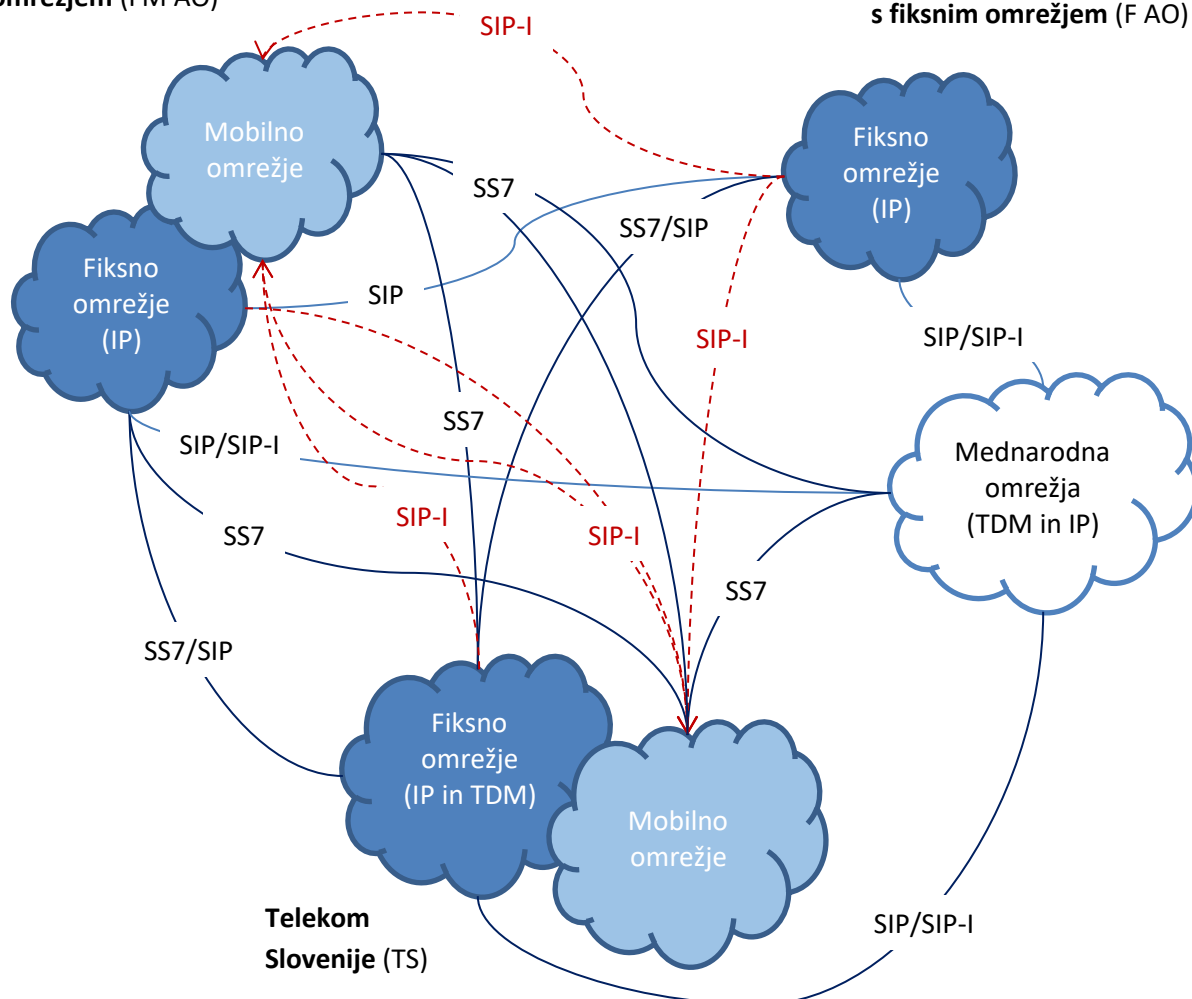
Z mobilnimi omrežji so medomrežno povezani tudi operaterji, ki imajo samo fiksno omrežje. Slednji z mobilnimi omrežji niso povezani neposredno (predvsem zaradi stroškov vzpostavitve TDM medomrežne povezave), temveč posredno preko internega tranzita operaterjev, ki upravljajo hkrati tudi fiksno omrežje, s katerimi imajo zadevni operaterji vzpostavljene neposredne medomrežne povezave. Takšne posredne povezave preko fiksnega omrežja uporabljajo tudi operaterji mobilne telefonije, ki imajo sicer med mobilnimi omrežji vzpostavljene neposredne medomrežne povezave, vendar zgolj za zagotovitev rezervnih kapacitet v primeru nepredvidenih prekinitev na neposrednih medomrežnih povezavah med mobilnimi omrežji.

Za povezovanje z mednarodnimi omrežji pa imajo operaterji mobilne telefonije vzpostavljene neposredne in tudi posredne medomrežne povezave preko storitve mednarodnega tranzita klicev, ki ga zagotavljajo t.i. tranzitni operaterji. Za mednarodne povezave uporabljajo vsi štirje operaterji, ki upravljajo z mobilnim in fiksnim omrežjem, tako TDM kot IP medomrežne povezave.

Slika 7: Medomrežno povezovanje operaterjev

**Alternativni operaterji
s fiksnim in mobilnim
omrežjem (FM AO)**

**Alternativni operaterji
s fiksnim omrežjem (F AO)**



Vir: AKOS, februar 2019

Novi vstopniki na trg, ki ponujajo javno dostopne telefonske storitve, morajo v svoje omrežje, ki temelji na IP tehnologiji, nameščati vmesnike MGW/SGW, če se želijo neposredno povezati z obstoječimi mobilnimi operaterji, saj ti omogočajo zgolj TDM medomrežne povezave, kar pa je neučinkovito.

Obstoječi način medomrežnega povezovanja mobilnih operaterjev je bil v času izgradnje njihovih omrežij ustrezen, saj je povezovanje preko TDM povezav določala arhitektura mobilnih omrežij in takratno stanje tehnologije. Razvoj tehnologij in zniževanje stroškov pa sta glavni gonili za prehod na zmogljiva paketno orientirana omrežja nove generacije (NGN), kjer vse povezave temeljijo na IP protokolu. V času razvoja konvergenčnih NGN omrežij, rešitev s povezavnimi tokokrogovi in SS7 signalizacijo dolgoročno ni učinkovita. Za omogočanje dolgoročnega razvoja omrežja bodo družbe prešle na prenos preko IP paketov z enkapsulacijo SS7 signalizacije (ti. SIP-I). Prehod na IP prenos na naročniški strani pa se bo dogajal postopno, s postopnim ukinjanjem 2G in 3G tehnologije ter uvajanjem prenosa govora preko tehnologije LTE (VoLTE).

Agencija ne vidi tehničnih razlogov, da mobilni operaterji ne bi omogočili tudi vzpostavitve medomrežnih povezav, ki temeljijo na IP tehnologiji. Na ta način bi se manjši operaterji lahko z njimi povezali neposredno, brez uporabe vmesnikov MGW/SGW. Ker novim vstopnikom neposredna TDM povezava

predstavlja visok strošek, operaterji zdaj uporabljajo storitev internega tranzita klicev, ki jim omogoča, da so povezani z IP medomrežno povezavo s fiksnim omrežjem operaterja, in se jim tako ni potrebno hkrati povezovati še s TDM povezavo z njegovim mobilnim omrežjem.

Družbi Telekom Slovenije in A1 Slovenija v svojem mobilnem omrežju že nekaj časa uporabljata klicno centralo, ki temelji na IP tehnologiji, družbi Telemach in T-2 pa imata TDM centrali, ki sta pripravljene na IP povezljivost. Poleg navedenega operaterji postopoma prehajajo na enotno IMS platformo za fiksne in mobilne storitve – A1 Slovenija in T-2 sta napovedala uvedbo enotne IMS platforme do konca leta 2019, Telekom Slovenije in Telemach pa se sicer glede časa uvedbe nista opredelila.

Ob prehodu na IP medomrežno povezovanje bodo družbe Telekom Slovenije, A1 Slovenija, Telemach in T-2 lahko ukinile TDM medomrežne povezave, skupaj z medijskimi in signalizacijskimi prehodi, kar bo lahko pocenilo povezovanje, poenostavilo upravljanje z omrežjem in odprlo možnosti za prehod na nove tehnologije (npr. SDN/NFV).

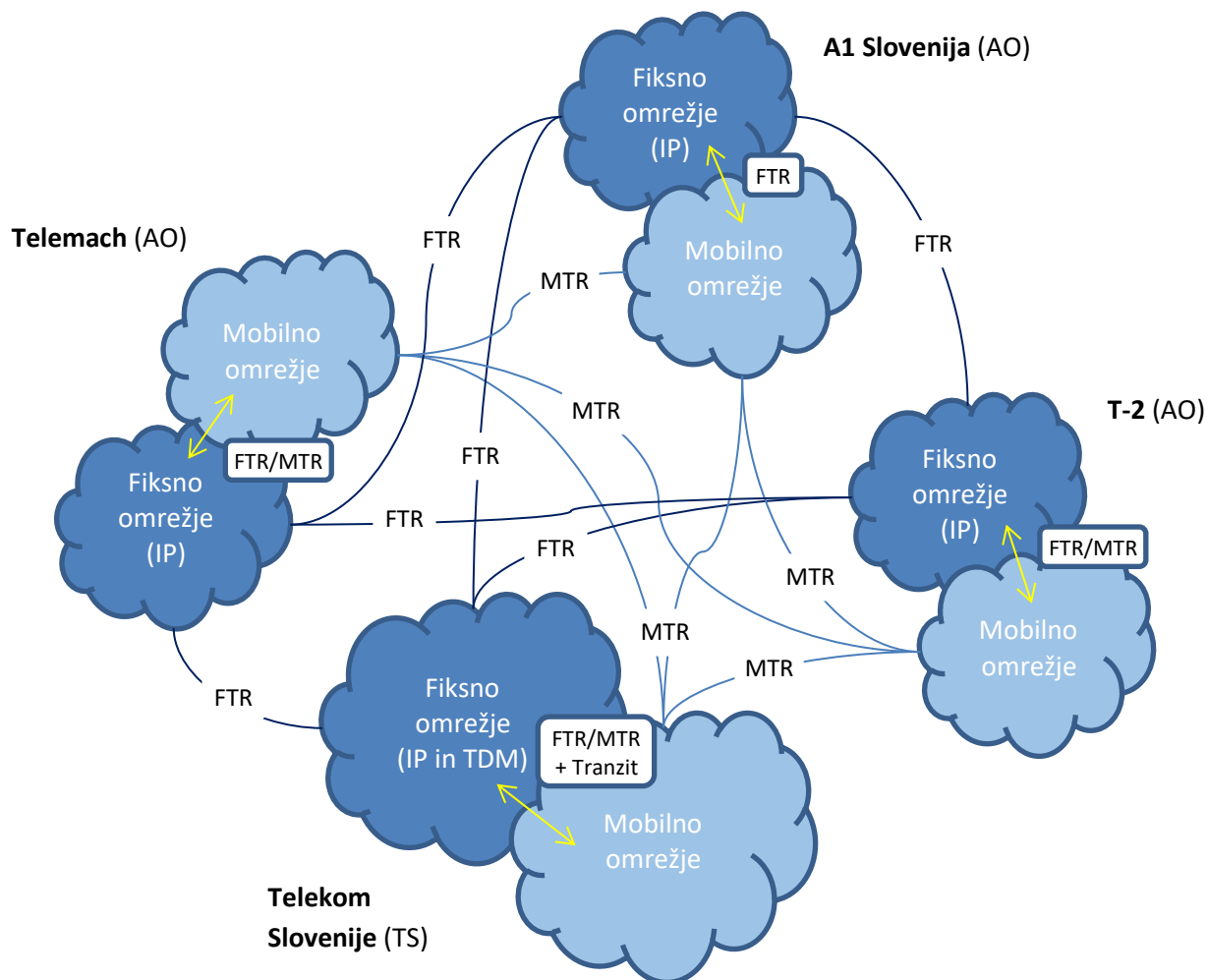
7.3 Interni tranzit operaterjev, ki upravljajo s fiksnim in mobilnim omrežjem

Vsi štiri operaterji na trgu mobilne telefonije v Republiki Sloveniji (Telekom Slovenije, A1 Slovenija, Telemach in T-2), ki upravljajo s fiksnim in mobilnim omrežjem, imajo skupaj 97,5 % delež trga mobilne telefonije¹⁰. Pri tem vsi trije kasnejši vstopniki na trg (A1 Slovenija, Telemach in T-2) omogočajo zaključevanje klicev v lastno mobilno omrežje po regulirani ceni za zaključevanje klicev v mobilnih omrežjih (MTR) tudi v primeru vzpostavljenih neposrednih medomrežnih povezav z lastnim fiksnim omrežjem, ki jih večji operaterji praviloma uporabljajo za zagotavljanje dodatnih kapacitet v primeru nedelovanja primarnih povezav, manjši pa kot edino povezavo z mobilnim omrežjem. Poleg tega omogočajo navedene tri družbe zaključevanje klicev tudi v nasprotni smeri, torej iz fiksne v mobilno omrežje, pri čemer pa v tem primeru velja regulirana cena za klice v fiksnih omrežjih (FTR).

Nasprotno pa družba Telekom Slovenije obravnava tovrsten promet (t.i. interni tranzit med lastnim fiksnim in mobilnim omrežjem) kot medomrežni promet in ga kot storitev tranzita klicev operaterjem tudi dodatno zaračunava po neregulirani ceni (slika 8).

¹⁰ Delež glede na število aktivnih uporabnikov mobilne telefonije.

Slika 8: Interni tranzit operaterjev, ki upravljajo s fiksnim in mobilnim omrežjem



Vir: AKOS, februar 2019

Iskalci dostopa se lahko v primeru medomrežnega povezovanja z družbo Telekom Slovenije izognejo stroškom tranzita klicev le, če se neposredno povežejo tako z njegovim fiksnim kot tudi z njegovim mobilnim omrežjem. Agencija ugotavlja, da je lahko takšno povezovanje neučinkovito. Za medomrežno povezovanje z mobilnim delom omrežja družbe Telekom Slovenije je namreč na voljo le starejša TDM tehnologija, čeprav družba po podatkih, ki jih je posredovala v okviru vprašalnika o medomrežnih povezavah operaterjev mobilne telefonije (št. zadeve 38241-3/2018), TDM central v mobilnem omrežju že nekaj časa nima več. Enako neučinkovito pa bi lahko bilo tudi povezovanje iskalcev dostopa z ostalimi operaterji, ki upravljajo s fiksnim in mobilnim omrežjem, ki prav tako omogočajo zgolj TDM medomrežno povezovanje z lastnim mobilnim omrežjem, v kolikor bi ti pričeli zaračunavati dodatne stroške za interni tranzit.

Agencija ugotavlja, da pri internem tranzitu klicev med fiksnim in mobilnim omrežjem znotraj učinkovitega operaterja, ki upravlja enotno fiksno – mobilno konvergenčno omrežje, poleg stroškov zaključevanja klicev, ki so odvisni od omrežja, v katerem se zaključuje posamezen klic – bodisi v fiksno bodisi v mobilno omrežje – ne nastajajo dodatni stroški oziroma t.i. dolgoročni inkrementalni (prirastni) stroški (pure LRIC). Iz navedenega razloga bo tovrstni operater lahko zaračunal samo strošek učinkovitega zaključevanja klicev glede na omrežje, v katerem se klic zaključuje – bodisi v fiksno bodisi v mobilno omrežje – in torej ne bo upravičen do dodatnega zaračunavanja tranzita, saj ta nima podlage v dejansko nastalih stroških učinkovitega operaterja. Poleg tega operaterji tudi postopoma prehajajo na enotno IMS platformo za



fiksne in mobilne storitve, kar še dodatno spodbuja uvajanje NFV/SDN tehnologij v omrežja operaterjev. Družbi A1 Slovenija in T-2 sta napovedali uvedbo enotne IMS platforme do konca leta 2019, Telekom Slovenije in Telemach pa se glede časa uvedbe nista opredelila. Agencija pri tem dodaja, da v splošnem tranzit klicev pomeni usmerjanje klicev, ki ga izvajajo t.i. tranzitni operaterji, ki klice posredujejo preko svojega omrežja med omrežji dveh drugih operaterjev. Tako se tranzit ne more izvajati znotraj omrežja enega operaterja in ga operater drugim operaterjem tudi ne sme zaračunati.

8 Opredelitev upoštevnega trga

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

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

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

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

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

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

- zamenljivosti povpraševanja in
- zamenljivosti ponudbe.

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

Zamenljivost povpraševanja se ugotavlja na podlagi zamenljivosti storitve z vidika uporabnika. Ugotavlja se zlasti s predvidenim prehodom večjega števila uporabnikov na drugo storitev. Zamenljivost povpraševanja omogoča določitev storitev ali nabora storitev, ki so po mnenju uporabnikov medsebojno zamenljive v primeru zvišanja cen. Proizvodi ali storitve, za katere se ugotovi, da so medsebojno zamenljive, so del istega upoštevne trga.

Eden od načinov presoje zamenljivosti povpraševanja je mogoč s testom SSNIP (*small but significant non-transitory increase in price*). Ta test pokaže, ali bi kupci ob majhnem (od 5 do 10 %), vendar kljub temu pomembnem in stalnem povečanju relativne cene proizvoda A, prešli na že razpoložljive substitute (proizvod B). Če se zvišanje cen izkaže za nedobičkonosno, potem proizvod A in B tvorita isti upoštevni trg

in obratno. Možnost potrošnikov, da lahko zamenjajo storitev za drugo storitev zaradi majhnega vendar pomembnega dviga cen, je lahko ovirana zaradi znatnih stroškov prehoda. Potrošniki, ki so investirali v tehnologijo z namenom prejemanja storitve morda ne bodo pripravljeni prevzeti kakršnihkoli dodatnih stroškov, ki so povezani z zamenjavo obravnavane storitve za substitut. Pogosto pa se tudi zgodi, da so potrošniki vezani na obstoječega ponudnika z dolgoročnimi pogodbami ali z visokimi stroški zamenjave terminalne opreme. V primerih, ko je potrošnik soočen z visokimi stroški zamenjave storitve A za storitev B, ti dve storitvi ne smeta biti vključeni v isti upoštevni trg. Pri ugotavljanju obstoja zamenljivosti povpraševanja se lahko upošteva tudi preteklo obnašanje potrošnikov.

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

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

Ne glede na to, da je v Priporočilu Komisije o upoštevni trgih trg 2 določen kot »Veleprodajno zaključevanje govornih klicev v posameznih mobilnih omrežjih«, torej kot veleprodajni trg, pa ni neodvisen od maloprodajnega trga. Potrebe na veleprodajnem trgu in posledično povpraševanje, namreč izhajajo neposredno iz potreb in povpraševanja na maloprodajnem trgu, torej potreb končnih uporabnikov posameznega operaterja. Zaključevanje govornih klicev je namreč sestavni del govornega klica, ki izvira iz javnih telefonskih omrežij na fiksni lokaciji ali javnih mobilnih telefonskih omrežij.

Agencija je tako skladno s Smernicami pri opredelitvi veleprodajnega trga, ki je predmet predhodnega urejanja, izhajala iz analize storitev na trgu za končne uporabnike, saj kot že navedeno, povpraševanje na medoperaterskem trgu izhaja neposredno iz povpraševanja končnih uporabnikov na maloprodajnem trgu. Izhodišče za določitev reguliranih veleprodajnih trgov je namreč analiza ustreznih maloprodajnih trgov, ki jo je treba izvesti glede na pričakovani prihodnji razvoj v danem časovnem okviru, ob upoštevanju zamenljivosti povpraševanja in, kadar je ustrezno, ponudbe.

Agencija je tako v nadaljevanju z namenom opredelitve upoštevnega trga najprej ugotavljala zamenljivost produktov in storitev na maloprodajnem trgu, nato pa je zamenljivost dodatno preverjala še na veleprodajnem trgu. Agencija je pri tem skladno s Priporočilom o upoštevni trgih izhajala iz načela tehnološko nevtralne regulacije.

8.1.1 Zamenljivost povpraševanja na trgu

Končni uporabniki na trgu se lahko ob majhnem, a pomembnem stalnem zvišanju maloprodajne cene obnašajo različno, odvisno od tega, ali so v vlogi kličočih ali klicanih uporabnikov. Če bi se končni uporabnik v vlogi kličočega soočil z majhnim, a pomembnim stalnim zvišanjem cene in bi se nanj odzval z iskanjem zamenljivih oblik komuniciranja, bi to lahko predstavljalo razlog za vključitev teh oblik komunikacije na predmetni upošteveni trg. Ob tem moramo predpostaviti tudi, da bi takšen dvig cene na enak način vplival na pomemben del kličočih uporabnikov, zaradi česar bi bil tak dvig cene, ob znatnem zmanjšanju obsega storitve, za operaterja na koncu nedobičkonosen. Da pa bi kličoči uporabnik reagiral na takšen dvig cen s preходом na alternativne oblike govornih komunikacij, bi se moral pri tem zavedati povečanja cene do takšne mere, da bi bil pripravljen spremeniti dotedanje običajne navade pri klicih v javnih telefonskih omrežjih. Prav tako za prehod na alternativne oblike, ki bi lahko predstavljale ustrezno zamenljivo govorno storitev, ne bi smele obstajati takšne ovire, ki bi onemogočale učinkovito komunikacijo.

Potrebe na veleprodajnem trgu in posledično povpraševanje izhajajo neposredno iz potreb in povpraševanja na maloprodajnem trgu, torej potreb in ravnanj končnih uporabnikov posameznega operaterja. Operater A, katerega končni uporabnik sproži klic do drugega končnega uporabnika, nima nobene druge izbire, kot da poskrbi, da se ta klic zaključi pri klicanem uporabniku. Če je klicani končni uporabnik naročnik operaterja B, pomeni tak klic neposreden vpliv trga maloprodajnih storitev na trg veleprodajnih storitev, saj mora operater A od operaterja B kupiti veleprodajno storitev zaključevanja klicev v njegovem telefonskem omrežju z namenom, da svojemu končnemu uporabniku zagotovi ustrezno storitev. Iz tega razloga je treba za zamenljivost s strani povpraševanja in s strani ponudbe opraviti oceno tako z maloprodajnega kot z veleprodajnega vidika. Uveljavljeni princip »klic plača kličoči« (CPP – calling party pays) namreč pomeni, da stroške celotnega klica, tudi veleprodajne stroške, ki jih operaterju A za zaključevanje klica v svojem omrežju zaračuna operater B, nosi uporabnik, ki je klic začel in jih praviloma plača v maloprodajni ceni, ki jo operater A postavi za klice v druga omrežja. Zaključevanje govornih klicev je namreč sestavni del govornega klica, ki izvira iz javnih telefonskih omrežij. Ker klicani uporabnik ne nosi stroškov klica, tudi nima nobenega interesa, da bi se odzival na spremembe veleprodajne cene zaključevanja klicev v omrežju operaterja B.

Agencija tako ugotavlja, da na veleprodajnem trgu zaključevanja govornih klicev v posameznem mobilnem omrežju ne obstaja zamenljivost povpraševanja, saj lahko operater, pri katerem izvira govorni klic, ta klic zaključi le pri operaterju, pri katerem se nahaja prejemnik tega govornega klica. Prejemnik klica je lahko bodisi pri istem operaterju bodisi pri drugem operaterju. Vsak poskus zaključitve govornega klica v omrežju, ki ni omrežje, v katerega je bil klic namenjen, je tako neuspešen, zato agencija ugotavlja, da substituti v tem pogledu ne obstajajo.

Agencija je v nadaljevanju ugotavljala, ali obstajajo takšne oblike govornih komunikacij, ki bi lahko z vidika povpraševanja predstavljale substitut za govorne klice v javnih mobilnih omrežjih in je kot možne substitute za tovrstne govorne klice obravnavala naslednje oblike komunikacij:

- klici v fiksnih omrežjih, kot substitut za klice v mobilnih omrežjih,
- klici znotraj istega mobilnega omrežja kot substitut za klice v druga mobilna omrežja,
- uporaba podatkovnih aplikacij, ki omogočajo neupravljanje govorno komuniciranje,
- SMS in MMS kot substitut za klice v druga omrežja,
- podatkovne storitve na mobilnih omrežjih kot del predmetnega upoštevnega trga,
- vpliv klicanega uporabnika na zamenljivost povpraševanja,
- rezidenčni in poslovni uporabniki,
- naročniški in predplačniški uporabniki,
- tehnologije posameznih mobilnih omrežij in
- mednarodno gostovanje.

8.1.1.1 Klici v fiksni omrežjih, kot substitut za klice v mobilnih omrežjih

Z vidika kakovosti so govorne storitve v mobilnih in fiksni omrežjih povsem primerljive in bi jih kot take lahko šteli za zamenljive. Z vidika mobilnosti pa klici na fiksni telefonski priključek zagotavljajo manjšo verjetnost dosega klicanega, saj mobilni terminali omogočajo dosegljivost uporabnikov praktično kjerkoli, fiksni pa le, če se klicani nahajajo v bližini fiksne telefonskega priključka. Enako je v primeru kličočega, ki je prav tako omejen na lokacijo fiksne telefonskega priključka. V primeru klica med dvema mobilnima telefonskima priključkoma pa je verjetnost dosega klicanega mnogo večja. Iz navedenega izhaja, da klicev v fiksni omrežjih ne moremo šteti za zamenljive s klici v mobilnih omrežjih. Čeprav so klici v mobilnih omrežjih načeloma funkcionalno zamenljivi s klici v fiksni omrežjih, pa obratno ne velja, tako da lahko govorimo le o enosmerni zamenljivosti.

Agencija ugotavlja, da klici v fiksni omrežjih predstavljajo nezadostno alternativo klicem v mobilnih omrežjih, zato klicev v fiksni omrežjih ne moremo šteti za substitut klicem v mobilnih omrežjih. Agencija zato klicev v fiksni omrežjih ni uvrstila na predmetni upoštevni trg. Ob dejstvu, da povpraševanje na medoperaterskem trgu izhaja neposredno iz povpraševanja na maloprodajnem trgu, agencija zaključuje, da zamenljivost tovrstnih klicev z vidika povpraševanja na medoperaterskem trgu prav tako ne obstaja, zaradi česar klicev v fiksni omrežjih ni uvrstila na predmetni upoštevni trg.

8.1.1.2 Klici znotraj istega mobilnega omrežja kot substitut za klice v druga mobilna omrežja

Klici znotraj istega mobilnega omrežja (on-net klici) so klici, kjer se tako kličoči kot klicani uporabnik nahajata znotraj mobilnega omrežja enega operaterja. Po podatkih pridobljenih s spletnih strani operaterjev mobilne telefonije, veljajo v Sloveniji za klice znotraj omrežja v večini primerov enake cene kot za klice v druga omrežja, oziroma praviloma velja, da je količina klicev znotraj posameznega zakupljenega paketa uporabniku na voljo tako za klice v lastno omrežje kot klice v druga omrežja. S tega vidika bi lahko predstavljali klici v isto mobilno omrežje substitut klicem v druga omrežja, vendar bi morali v tem primeru predvidevati, da ima kličoči vedno možnost klicanega poklicati v tisto omrežje, katerega uporabnik je tudi sam. V praksi bi to pomenilo, da bi morali biti vsi klicani uporabniki pri vsaj toliko ponudnikih storitev, kolikor je mobilnih omrežnih operaterjev, da bi jih poljubni kličoči uporabnik lahko poklical po zanje najugodnejši tarifi, ali pa da bi vsi uporabniki prešli k enemu operaterju. Dejansko stanje na trgu ne kaže na možnost ene ali druge situacije, saj na trgu deluje večje število konkurentov, prav tako pa bi bilo za kličočega končnega uporabnika cenovno manj ugodno, če bi bil hkrati uporabnik vseh operaterjev ob tem pa bi moral tudi vedno vedeti v katerem omrežju je klicani uporabnik.

Agencija tako ugotavlja, da tovrstna zamenljivost na maloprodajnem trgu ob upoštevanju navedenih omejitev ne obstaja, saj slednja ne predstavlja alternative za klice iz mobilnih omrežij v druga omrežja, in zato klicev znotraj istega omrežja z vidika maloprodaje ne moremo šteti za substitut za klice v druga omrežja. Ob dejstvu, da povpraševanje na veleprodajnem trgu izhaja neposredno iz povpraševanja na maloprodajnem trgu, agencija zaključuje, da zamenljivost tovrstnih klicev z vidika povpraševanja na veleprodajnem trgu prav tako ne obstaja, zaradi česar jih ne moremo umestiti na obravnavan upoštevni trg.

8.1.1.3 Uporaba podatkovnih aplikacij, ki omogočajo neupravljanje govorno komuniciranje

Razvoj in razširjenost podatkovnih storitev ter mobilnih terminalov je omogočila tudi uporabo programskih aplikacij na mobilnih terminalih, ki uporabnikom dajejo na voljo možnost govornega komuniciranja preko uporabe podatkovnih storitev. V vseh primerih gre praviloma za uporabo aplikacij, ki podatkovno povezavo uporabnikov (bodisi dostop do podatkovnih storitev mobilnega operaterja, bodisi brezžičnega fiksne dostopa Wi-Fi) izkoriščajo za omogočanje neupravljanega govornega prometa

preko internetnega protokola. Najbolj razširjene in znane tovrstne aplikacije, ki jih je mogoče uporabljati na sodobnih mobilnih terminalih so: Skype, Viber, WhatsApp, Google Hangouts, Signal in množica drugih.

Za uporabo tovrstne govorne komunikacije je namesto običajnega klica z uporabo mobilnega telefona nujno, da imata tako kličoči kot tudi klicani uporabnik na voljo podatkovno povezavo ter da uporabljata isto aplikacijo. Običajno se tovrstna neupravljana govorna komunikacija uporablja v primerih, ko gre za krog uporabnikov, ki drug za drugega vedo, da uporabljajo isto aplikacijo in še to v primerih, ko običajno želijo, po vnaprejšnjem dogovoru, znižati oziroma odpraviti stroške mednarodnih klicev ali klicev v mednarodnem gostovanju. Glede na zgornje navedbe mora biti za tovrstno komunikacijo med uporabniki izpolnjenih precej pogojev, da je takšna komunikacija sploh mogoča. Ti pogoji pa zahtevajo vnaprejšnje dogovore in konsenze glede uporabe. Poleg tega je treba ugotoviti, da tovrstnih aplikacij za neupravljanje govorne storitve še zdaleč ne uporablja večina uporabnikov, ki so sicer dosegljivi z uporabo ustaljene upravljane govorne telefonije, tisti, ki pa tovrstne storitve in aplikacije uporabljajo, pa izbirajo med uporabo ene ali več izmed množice vseh, ki obstajajo in ves čas prihajajo na trg. Eden od razlogov je tudi velika oziroma pogosto neomejena količina klicev znotraj posameznega zakupljenega paketa, ki je uporabniku na voljo za klice v Sloveniji.

Nekatere tovrstne aplikacije proti plačilu omogočajo tudi klice v javna telefonska omrežja oziroma v nekaterih primerih celo povratne klice, kar občutno poveča možnost dosegljivosti klicanega uporabnika, se pa s tem običajno zmanjšajo tudi vse stroškovne prednosti takšne komunikacije, razen v primerih mednarodnih klicev, ki so cenejši kot pri ponudnikih javno dostopnih telefonskih storitev.

Neupravljana govorna komunikacija, ki jo omogočajo tovrstne aplikacije, pa poleg navedenih omejitev tudi ne izpolnjuje vrste zakonsko določenih zahtev, ki veljajo za javno dostopne telefonske storitve, zaradi katerih je kot take tudi ne moremo obravnavati. Pri tem gre predvsem za nezmožnost zagotavljanja kakovosti storitve, ker ponudnik storitve praviloma nima nadzora nad omrežjem preko katerega poteka govorna komunikacija. Tako so tovrstne storitve podvržene omejitvam glede uporabe telefonskih števil iz nacionalnega načrta oštevilčenja, ne omogočajo prenosljivosti števil in ne zagotavljajo dostopa do storitve klica v sili.

Agencija tako na podlagi zgoraj navedenih značilnosti neupravljanih govornih storitev ugotavlja, da tovrstne komunikacije z vidika maloprodaje ne predstavljajo substituta običajni javno dostopni telefonski storitvi, ki se izvaja preko mobilnih omrežij. Glede na dejstvo, da povpraševanje na veleprodajnem trgu izhaja neposredno iz povpraševanja na maloprodajnem trgu, agencija zaključuje, da zamenljivost tovrstnih klicev z vidika povpraševanja na veleprodajnem trgu prav tako ne obstaja, zaradi česar neupravljanih govornih storitev ni uvrstila na predmetni upoštevni trg.

8.1.1.4 SMS in MMS kot substitut za klice v druga omrežja

V Sloveniji ponudniki storitev praviloma ne delajo razlik v zaračunavanju maloprodajnih cen kratkih sporočil glede na njihovo ciljno mobilno omrežje. Razlog lahko v največji meri pripišemo dejstvu, da si omrežni operaterji med sabo zaključevanja SMS sporočil (podobno velja za podatkovni promet pri MMS sporočilih) v omrežje drug drugemu ne zaračunavajo. Glede na to, bi morebiti lahko SMS in MMS sporočila predstavljala z vidika zgornjih predpostavk alternativo klicu v druga mobilna omrežja. Kljub vsemu pa predstavljajo za končnega uporabnika precej omejitev v primerjavi z govornim klicem. SMS ali MMS bi lahko v določenih omejenih primerih predstavljal substitut za krajše klice, pa še to zgolj v mobilna omrežja, ko denimo ni pomembno, da se komunikacija odvije v realnem času. Vendar pa narava govornih klicev praviloma ni takšna, da bi jih lahko nadomestili z SMS ali MMS sporočili, prav tako pa lahko upravičeno predvidevamo, da niti vsi kličoči, niti vsi klicani, SMS ali MMS storitve bodisi ne znajo uporabljati bodisi je ne morejo ali ne želijo uporabljati. Uporaba SMS ali MMS sporočila, kot substituta za klic, bi lahko imela za posledico, da končnega uporabnika ne bi dosegli. Tovrstna zamenljivost ter njena omejena učinkovitost

ob upoštevanju navedenih omejitev predstavlja zelo omejeno alternativo za klice iz mobilnih omrežij, zato je nikakor ne moremo šteti za substitut govornim klicem.

Agencija tako ugotavlja, da storitve SMS in MMS ne sodijo na predmetni upoštevni trg, saj gre za dodatne storitve mobilnih omrežij, ne pa za substitute govornim klicem. Agencija zato SMS in MMS sporočil ni uvrstila na predmetni upoštevni trg.

8.1.1.5 Podatkovne storitve na mobilnih omrežjih kot del predmetnega upoštevnega trga

Agencija je že v poglavju 7.1.1.3 ugotovila, da uporaba neupravljanih govornih aplikacij, ki temeljijo na internetnem protokolu in se izvajajo preko podatkovnih povezav na mobilnih terminalih ne predstavlja substituta z vidika zamenljivosti povpraševanja. Ob tem pa je treba tudi na splošno ugotoviti, ali na predmetni upoštevni trg morebiti sodijo podatkovne storitve, posebej vsled dejstva, da imajo javna mobilna telefonska omrežja pri nujenju širokopasovnega dostopa vedno večjo vlogo in tako z dostopnostjo, kot z bitnimi hitrostmi, ki jih nudijo, postajajo v vedno večji meri pomembna ne le kot ponudniki govornih storitev, temveč tudi kot ponudniki širokopasovnega dostopa.

Ne glede na to je treba ugotoviti, da z vidika končnih uporabnikov ne velja, da bi podatkovne storitve na mobilnih telefonskih omrežjih šteli med nabor storitev, ki nujno in neogibno sodijo skupaj h govornim klicem, saj jih mobilni operaterji ponujajo tudi ločeno in v svoji osnovi za namen širokopasovnega dostopa do interneta in hitrega prenosa podatkov. Uporaba mobilnih podatkovnih storitev lahko predvideva tudi ločene SIM kartice in ločeno terminalsko opremo in ni potrebno, da ta komunicira s ponudnikom storitev, ki zagotavlja upravljane govorne klice. Določeni uporabniki podatkovne storitve preko javnih mobilnih telefonskih omrežij nabavljajo izključno z namenom širokopasovnega dostopa in govornih klicev sploh ne izvajajo. Tudi na dvig cen širokopasovnih mobilnih storitev bi se končni uporabniki lahko odzvali ločeno in neodvisno, zato teh storitev ne moremo umestiti na isti trg. Teh storitev končni uporabniki tudi glede na njihove uporabniške navade torej ne štejejo med tisti nabor nujnih storitev, ki jih želijo uporabljati kadarkoli in kjerkoli, kot to velja za govorne klice v javnih mobilnih telefonskih omrežjih, kjer se uporabniki znajdejo v vlogi kličočih in/ali klicanih uporabnikov – v obeh primerih je za uspešno komunikacijo nujno zaključevanje klica.

Agencija ugotavlja, da podatkovne storitve na mobilnih omrežjih ne sodijo na predmetni upoštevni trg, saj gre za dodatne storitve, ne pa za substitute govornim klicem, niti z vidika veleprodaje. Za pošiljanje in sprejemanje podatkovnega prometa so večini uporabnikov na voljo tudi alternativni viri, za govorno komunikacijo pa uporabniki še vedno uporabljajo govorne storitve, ki jih ponujajo mobilni operaterji. Končni uporabniki drugih podatkovnih storitev ne uporabljajo kot substitut govornim klicem na način in v meri, da bi slednje lahko vključili v predmetni upoštevni trg. Za podatkovni promet praviloma ni potrebno, da poteka v realnem času, kar gotovo velja za govorne klice, prav tako pa ostale podatkovne storitve v očeh uporabnikov praviloma tudi niso povezane z njihovo mobilnostjo v takšni meri, kot to velja za govorni promet.

Agencija zato zaključuje, da podatkovne storitve na mobilnih omrežjih ne sodijo na predmetni upoštevni trg.

8.1.1.6 Vpliv klicanega uporabnika na zamenljivost povpraševanja

Na drugi strani je treba ugotoviti, kako bi se na majhno, a pomembno in stalno zvišanje cen odzval klicani uporabnik ter preveriti, ali obstajajo potencialni substituti s tega vidika. Če bi se klicani uporabnik odzval tako, da bi za sprejemanje klicev poiskal drugačne oblike komunikacije, bi bilo treba te alternativne oblike uvrstiti na isti upoštevni trg. Seveda ob vzporednem upoštevanju, da bi takšen dvig cene na enak način vplival na pomemben del klicanih uporabnikov, kar bi povzročilo, da bi bil dvig cene zaradi znatnega zmanjšanja obsega storitve neprofitabilen.

Ker je v Sloveniji, kot tudi sicer v Evropski Uniji in večini sveta uveljavljen princip »klic plača klicatelj« (CPP – calling party pays) pomeni, da stroške celotnega klica, tudi veleprodajne stroške, ki jih operaterju A za zaključevanje klica v svojem omrežju zaračuna operater B, nosi uporabnik, ki je klic začel in jih plača v maloprodajni ceni, ki mu jo operater A zaračuna za klic. Kakršnokoli povečanje cene zaključevanja klicev bi torej v splošnem klicanega ne smelo prizadeti, saj prejeti klic v lastnem mobilnem omrežju, ne glede na njegov izvor, zanj ni povezan s stroški, ker jih v celoti nosi klicatelj.

Vpliv, ki bi ga takšno zvišanje cene na klicanega uporabnika lahko predstavljalo, bi lahko bilo kvečjemu manjše število sprejetih klicev, kar bi bilo posledica bolj preudarne rabe klicev s strani kličočih pod predpostavko, da bi se vsi zavedali natančnih stroškov klica in tega, v katero omrežje kličejo. Mogoče je, da bi v takšnih okoliščinah klicani poskušali poiskati alternativne načine komunikacije za sprejemanje klicev z namenom, da bi znižali stroške kličočim uporabnikom. Da bi lahko temu povišanju cene pripisali takšen učinek, bi morali predpostaviti, da bi obstajalo zadostno število uporabnikov, ki se jim je število dohodnih klicev tako zelo zmanjšalo in bi zamenjali operaterja, če bi postal strošek kličočih uporabnikov, ki bi jih želeli klicati, previsok. Povečanja stroškov klica v drugo omrežje bi se moral ob tem zavedati tudi kličoči uporabnik, ki bi ob tem moral vselej vedeti, v katero omrežje kliče in kakšna je cena takšnega klica.

Vendar pa v praksi klicani uporabniki tam, kjer velja načelo, da klic plača kličoči uporabnik, na tovrstne dvige cen povečini niso občutljivi. Ker je cena zaključevanja govornih klicev določena s strani operaterja, ki zaključi govorni klic, operater omrežja, pri katerem govorni klic izvira, nima vpliva na to ceno. Slednje ne velja le v primeru, kjer operater vzpostavi in zaključi govorni klic v svojem omrežju.

8.1.1.7 Rezidenčni in poslovni uporabniki

Končni uporabniki, tako rezidenčni kakor tudi poslovni, na maloprodajnem trgu v osnovi povprašujejo po enaki storitvi govorne komunikacije v mobilnem omrežju. Pri tem pa ima del poslovnega segmenta zaradi svojih specifičnih potreb običajno zahteve po dodatnih storitvah in podjetjem prirejani funkcionalnosti. Cene storitev mobilne telefonije so na trgu praviloma enake za rezidenčne in poslovne uporabnike. Na trgu sicer obstajajo ponudbe, ki so prilagojene različnim potrebam poslovnih uporabnikov in vključujejo brezplačne količine pogovorov, brezplačne klice v omrežju operaterja oziroma znotraj skupine uporabnikov, ter različne dodatne storitve in funkcionalnosti. Končni uporabniki so tako do cenovno različnih paketov, oblikovanih za različne ciljne skupine uporabnikov, indiferentni, če ti paketi ustrezajo njihovim potrebam. Ob majhnem, vendar kljub temu pomembnem in stalnem zvišanju cen paketov za določeno ciljno skupino uporabnikov za 5 do 10%, bi ti tako lahko prešli na druge primerljive pakete, saj gre pri vseh v osnovi praviloma za enako osnovno storitev govorne komunikacije, kar bi se posledično z vidika operaterja izkazalo za nedobičkonosno. Z vidika zamenljivosti povpraševanja na maloprodajnem trgu tako ločevanje trga po različnih ciljnih skupinah uporabnikov ni upravičeno. Tako lahko rečemo, da se cenovno in funkcionalno medsebojno razlikujejo predvsem storitve, ki so prilagojene bodisi poslovnim bodisi rezidenčnim uporabnikom, medtem ko pri zaključevanju klicev ni razlik, niti na cenovni niti na funkcionalni ravni.

Na medoperaterskem nivoju operaterji pri zaključevanju klicev prav tako ne ločujejo klicev glede na poslovne in rezidenčne uporabnike. Operaterji, ki kupujejo storitev zaključevanja klicev na medoperaterskem nivoju, ne kupujejo posebej za rezidenčne in posebej za poslovne uporabnike, prav tako pa na tak način ločeno ne prodajajo niti operaterji, ki klice v svojih omrežjih zaključujejo.

Agencija glede na navedeno ugotavlja, da upoštevne trga ne moremo deliti na rezidenčne in poslovne uporabnike ter da v opredelitev upoštevne trga sodi zaključevanje klicev vsem uporabnikom, ne glede na to, ali je klicani rezidenčni ali poslovni uporabnik.

8.1.1.8 Naročniški in predplačniški uporabniki

Ločevanje na naročniške in predplačniške storitve z vidika določitve predmetnega upoštevnega trga ni smiselno, saj je s stališča končnih uporabnikov zamenjava med posameznima oblikama maloprodajnih paketov enostavna in predstavlja načeloma le dve različni pogodbeni obliki uporabe podobnih ali enakih storitev.

Enako kot smo ugotovili v primeru poslovnih in rezidenčnih uporabnikov, lahko tudi na medoperaterskem nivoju zaključimo, da bi lahko operater, ki ponuja storitev na trgu zgolj naročniškim uporabnikom, ob povečanju cen hipotetičnega monopolista za 5 do 10%, brez bistvenih dodatnih stroškov pričel ponujati storitev tudi predplačniškim uporabnikom in obratno, saj so bistveni pogoji zagotavljanja storitev naročniškemu ali predplačniškemu uporabniku v osnovi enaki. Na medoperaterski ravni prav tako ni videti razlike v ponujanju storitev operaterja ponudnika operaterju povpraševalcu v primeru predplačniških in naročniških uporabnikov. Operaterji povpraševalci kupujejo zaključevanje govornih klicev, pri čemer ga ne kupujejo specifično za naročniške in specifično za predplačniške uporabnike, prav tako pa ga na tak način ločeno ne prodaja niti operater, ki klic v svojem omrežju zaključuje.

Glede na to je treba ugotoviti, da pri definiciji upoštevnega trga ne moremo ločevati med naročniškimi in predplačniškimi uporabniki in da v definicijo »zaključevanje govornih klicev« sodi zaključevanje govornih klicev ne glede na to, ali je klicani naročniški ali predplačniški uporabnik.

8.1.1.9 Tehnologije posameznih mobilnih omrežij

Agencija je skladno s prepričanjem Evropske komisije tudi sama mnenja, da je pri obravnavi trgov elektronskih komunikacij tehnološka nevtralnost posebnega pomena. Slednje je treba vzeti v obzir tudi pri ugotavljanju, ali je zaključevanje govornih klicev v posameznih javnih mobilnih telefonskih omrežjih, glede na tehnologijo slednjih, del istega upoštevnega trga.

Končni uporabniki, ki želijo pri operaterju uporabljati storitve, hočejo v prvi vrsti kakovostno storitev za čim bolj primerno ceno. Pomembno jim je, da lahko do omrežja dostopajo ves čas in na čim večjem geografskem območju ter da lahko opravljajo klice in so obenem tudi dosegljivi za klicatelje.

Z leti so se v mobilne komunikacije uvajale nove generacije mobilnih tehnologij, od GSM standarda druge generacije (2G), preko tretje (3G) generacije UMTS, ki so jo vsi štiri največji slovenski ponudniki mobilnih komunikacij ponudili na trgu do leta 2009, do četrte (4G) generacije LTE, ki se je v Sloveniji pojavila na trgu v letih 2012 in 2013 in se je do leta 2017 uporabljala samo za namen širokopasovnega prenosa podatkov. Leta 2017 je Telekom Slovenije ponudil svojim uporabnikom storitev VoLTE za prenos govornih klicev. Pričakovati je, da bodo to storitev kmalu ponudili tudi drugi ponudniki mobilne telefonije.

Mobilna omrežja so grajena tako, da omogočajo končnim uporabnikom prehajanje med omrežji različnih tehnologij, ne da bi to sploh opazili, pri dostopu do omrežja ali uporabi govornih klicev pa prav tako ne zaznajo nobene razlike, saj jim je prvenstveno pomembno zgolj to, da imajo dostop do omrežja in lahko preko njega posredujejo in sprejemajo klice. Prav tako se z vidika uporabnikov ne dogaja, da bi kupovali dostop do omrežja ene ali druge tehnologije ločeno, ponudba operaterjev pa se tudi cenovno ne razlikuje, če končni uporabnik dostopa in uporablja storitev posredovanja klica iz enega ali drugega, saj so cene naročnin ali zakupnin ter klicev enake, ne glede na to, preko katere tehnologije se izvajajo.

S tega vidika je mogoče zaključiti, da lahko mobilna omrežja ločimo zgolj glede na operaterje, ki jih upravljajo, ne pa glede na uporabljene tehnologije, saj tudi operaterji z vidika dostopa in posredovanja klicev lastna omrežja dojemajo tehnološko nevtralno, prav tako pa se lahko tehnološko nevtralno uporabljajo tudi frekvenčni pasovi, ki so bili operaterjem dodeljeni. Vse navedeno potrjuje tako tudi njihovo integrirano načrtovanje, kot izgradnja, pa tudi enako cenovno obravnavanje pri oblikovanju maloprodajnih cen. Zato je treba zaključiti, da sodijo z vidika končnih uporabnikov vsa javna mobilna

telefonska omrežja, ki omogočajo dostop in zaključevanje govornih klicev, ne glede na tehnologijo, na isti upoštevni trg.

Tudi na veleprodajnem trgu je mogoče priti do enakih zaključkov. Operaterju A, ki želi pri operaterju B zaključiti govorni klic z namenom, da zadosti povpraševanju na maloprodajnem trgu, je pomembno zgolj dejstvo, da je ta klic zaključen pri klicanem uporabniku, neodvisno od tehnologije, še posebej vsled dejstva, da niti kličoči uporabnik, niti njegov operater ne vesta, katero tehnologijo klicani končni uporabnik uporablja. Za zaključevanje govornih klicev svojim lastnim končnim uporabnikom razlik ne delajo niti operaterji, ki klice zaključujejo, temveč svoja javna mobilna telefonska omrežja različnih tehnologij obravnavajo tehnološko enako. Tudi na medoperaterskem nivoju v praksi pri medomrežnih povezavah tehnično in komercialno ne postavljajo drugačnih pogojev pri zaključevanju govornih klicev v javna mobilna telefonska omrežja različnih tehnologij, pri čemer pa se operaterji sami lahko odločijo, da bodo storitev zaključevanja govornih klicev zagotavljali preko najučinkovitejših tehnologij, vendar na način, da bodo klicani uporabniki na njihovih omrežjih dosegljivi za vse kličoče uporabnike.

Operaterju povpraševalcu po storitvi zaključevanja klica v omrežju operaterja, kjer se nahaja končni uporabnik, ki mu je klic namenjen, z namenom, da zadosti povpraševanju na maloprodajnem trgu, je torej pomembno le dejstvo, da mu lahko operater ponudnik zaključevanja klica zagotovi to veleprodajno storitev, neodvisno od tehnologije, na kateri takšno javno mobilno telefonsko omrežje temelji.

Na podlagi navedenega agencija zaključuje, da sodijo vsa javna mobilna telefonska omrežja, ki omogočajo dostop in zaključevanje govornih klicev, ne glede na tehnologijo, na isti upoštevni trg, tako z vidika maloprodaje kot z vidika veleprodaje.

8.1.1.10 Mednarodno gostovanje

Mednarodno gostovanje končnim uporabnikom omogoča, da uporabljajo storitve tudi, ko se nahajajo v tujini in torej gostujejo pri tujem mobilnem operaterju. Z vidika povpraševanja je Komisija že v priporočilu o upoštevni trgih, izdanem 11. 2. 2003¹¹, ugotovila, da je mednarodno gostovanje ločen trg. V priporočilu 2007/879/EC s 17.12.2007¹² je Komisija prejšnji trg 17 »Nacionalni trg za mednarodno gostovanje v javnih mobilnih telefonskih omrežjih (medoperaterski trg)«, ki je obravnaval mednarodno gostovanje v javnih mobilnih telefonskih omrežjih, kot medoperaterski trg izločila iz nabora upoštevni trgov, za katere je predvidena predhodna regulacija, saj je mednarodno gostovanje v notranjem trgu EU postalo predmet regulacije Komisije na podlagi Uredbe o gostovanju¹³, ki med drugim določa maloprodajne in veleprodajne cene gostovanja ter ostale pogoje v zvezi z mednarodnim gostovanjem v notranjem EU trgu.

Glede na navedeno agencija ugotavlja, da mednarodno gostovanje ne sodi na predmetni upoštevni trg.

8.1.1.11 Sklep o zamenljivosti povpraševanja pri klicih v mobilnih omrežjih

Na podlagi opravljenega pregleda najverjetnejših alternativnih oblik komunikacije, ki bi ob majhnem, a pomembnem stalnem dvigu cene lahko nadomestile klic kličočega uporabnika, se je izkazalo, da ni ustreznih substitutov, ki bi z vidika povpraševanja na maloprodajnem trgu kazali na obstoj zamenljivosti in jih zato ne moremo umestiti na predmetni upoštevni trg, saj se je njihov vpliv izkazal kot nepomemben.

¹¹ Priporočilo Komisije z dne 17. decembra 2007 o upoštevni trgih proizvodov in storitev v sektorju elektronskih komunikacij, ki so lahko predmet predhodnega urejanja v skladu z Direktivo 2002/21/ES Evropskega parlamenta in Sveta o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (2003/311/EC)

¹² Priporočilo Komisije z dne 17. decembra 2007 o upoštevni trgih proizvodov in storitev v sektorju elektronskih komunikacij, ki so lahko predmet predhodnega urejanja v skladu z Direktivo 2002/21/ES Evropskega parlamenta in Sveta o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (2007/879/EC)

¹³ Uredba (EU) št 531/2012 Evropskega parlamenta in sveta z dne 13. junija 2012 o gostovanju v javnih mobilnih komunikacijskih omrežjih v Uniji

Prav tako pa na podlagi navedenega ne obstajajo upoštevanja vredne alternativne oblike komunikacije, ki bi jih v primeru majhnega, a pomembnega stalnega dviga cene lahko uporabili klicani uporabniki.

Slednje pomeni tudi, da ne obstajajo substituti, ki bi z vidika povpraševanja na veleprodajnem trgu kazali na obstoj zamenljivosti, saj povpraševanje na veleprodajnem trgu izhaja neposredno iz povpraševanja na maloprodajnem trgu, in jih zato ne moremo umestiti na predmetni upošteveni trg.

8.1.2 Zamenljivost ponudbe na trgu

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

Če bi operater povišal ceno zaključevanja govornih klicev, zamenjava ponudnika zaključevanja klicev s strani klicanega uporabnika ne bi bila mogoča, saj bi v tem primeru drugi operater, ki bi želel zaključevati klice v omrežju, ki ni njegovo, potreboval dostop in nadzor nad tem omrežjem. Medomrežno povezan operater, pri katerem govorni klic izvira, ne more sam zaključiti takšnega klica, saj se klicani uporabnik nahaja v drugem omrežju, prav tako pa tega ne more storiti noben drug operater, ki ni operater, pri katerem se klicani uporabnik nahaja.

Zamenljivost ponudbe bi se lahko hipotetično pojavila v primeru, ko bi bili klicani uporabniki dejansko dosegljivi na več omrežjih istočasno. V tem primeru bi operater lahko sam izbral omrežje, v katerem bi zaključil govorni klic in dosegel zelenega klicanega uporabnika, kar pa se v praksi ne dogaja. Zamenjava operaterja, ki bi opravil storitev zaključevanja določenega govornega klica s strani klicanega uporabnika prav tako ni možna. Navedeno kaže, da zamenljivost z vidika ponudbe na maloprodajnem trgu ne obstaja.

Zamenljivost z vidika ponudbe na medoperaterskem trgu bi dejansko pomenila vstop novih omrežnih operaterjev na trg zaključevanja klicev. Tudi tukaj pa velja, da lahko klic zaključi zgolj in le tisti operater, pri katerem se klicani uporabnik nahaja, drugi pa neposrednega dostopa do takšnega končnega uporabnika nimajo. Navedeno kaže, da zamenljivost z vidika ponudbe na medoperaterskem trgu ne obstaja.

8.1.3 Definicija veleprodajnega upoštevnega trga

Ugotoviti je treba, da upošteveni trg 2 »Veleprodajno zaključevanje govornih klicev v posameznih mobilnih omrežjih« obsega storitve zaključevanja govornih klicev kot veleprodajno ponudbo, to je:

- kot izvajanje teh storitev zase – samemu sebi (tako imenovani »self-supply«) in
- kot izvajanje storitev zaključevanja govornih klicev drugim operaterjem.

Lastne storitve zaključevanja govornih klicev so storitve, ki jih veleprodajno (na nivoju infrastrukture) zadevni operater mobilnega omrežja nudi oziroma »proda« samemu sebi oziroma tistemu svojemu vertikalno integriranemu delu, ki deluje v smislu nujenja storitev na maloprodajnem trgu. Uporabniki na

upoštevem trgu 2 »Veleprodajno zaključevanje govornih klicev v posameznih mobilnih omrežjih« so torej drugi operaterji in tudi vertikalno integriran del istega operaterja, ki uporablja storitve zaključevanja govornih klicev lastnega operaterja – samega sebe (zadevne »self-supply« storitve).

Četudi ne bi obstajali drugi operaterji, ki bi na veleprodajnem trgu povpraševali po storitvah zaključevanja govornih klicev v posameznem javnem mobilnem telefonskem omrežju zadevnega operaterja, je mogoče definirati hipotetični trg na osnovi zagotavljanja storitev zaključevanja govornih klicev zadevnega operaterja samemu sebi. Odsotnost sklenjenih medoperaterskih pogodb na veleprodajnem trgu zaključevanja govornih klicev bi kazala le na to, da se vsa ponudba na zadevnem veleprodajnem trgu izstavlja interno s strani vertikalno integriranega operaterja mobilnega omrežja. V takšnem primeru se struktura ponudbe na veleprodajnem nivoju (npr. tržni deleži) izvede iz ponudbe na maloprodajnem trgu, relevantni veleprodajni trg pa se mora analizirati na osnovi konkurenčnih pogojev na maloprodajnem trgu.

V primeru upoštevnega trga »Veleprodajno zaključevanje govornih klicev v posameznih mobilnih omrežjih« je torej treba analizirati veleprodajni trg zaključevanja govornih klicev, vključno z zagotavljanjem storitev samemu sebi, z upoštevanjem njegove povezanosti z maloprodajnim trgom končnih uporabnikov javnih mobilnih telefonskih storitev, od koder nujno izhaja povpraševanje na posameznem veleprodajnem trgu.

Glede na definicijo in naravo trga je torej vsak operater z lastnimi omrežnimi elementi, ki omogočajo dostop do končnih uporabnikov in zaključevanje klicev k njim, edini ponudnik za zaključevanje govornih klicev v njegovem omrežju. Za posamezno omrežje ni substituta z vidika ponudbe in povpraševanja in je torej vsak operater s svojim omrežjem oziroma tistimi omrežnimi elementi, ki omogočajo zaključevanje klicev na končne uporabnike tega operaterja, edini ponudnik storitve zaključevanja govornih klicev v svojem omrežju. Slednje pomeni, da predstavlja zaključevanje govornih klicev v posamezno javno mobilno telekomunikacijsko omrežje konkreten in ločen upoštevni trg. Ponudniki govornih storitev v javnem mobilnem telefonskem omrežju, ki tehnično obvladujejo dostop do zaključevanja govornih klicev svojim končnim uporabnikom (omrežni ali infrastrukturni operaterji), so ponudniki na posameznem upoštevem trgu.

Kot je agencija ugotovila že v poglavjih 5.2 in 6, v Republiki Sloveniji trenutno delujejo štirje mobilni operaterji, ki posedujejo tako jedrni kot radijski del omrežja, oziroma elemente omrežja, ki jim omogočajo zaključevanje klicev na končne uporabnike v njihovih lastnih javnih mobilnih telefonskih omrežjih. To so družbe Telekom Slovenije, A1 Slovenija, Telemach in T-2. Iz navedenega torej izhaja, da obstajajo štirje upoštevni trgi za zaključevanje govornih klicev v posameznih javnih mobilnih omrežjih. Posledično to pomeni, da je vsak od navedenih infrastrukturnih operaterjev monopolni ponudnik storitev zaključevanja govornih klicev uporabnikom v svojem omrežju. Za posamezno javno mobilno telefonsko omrežje ni substituta z vidika ponudbe in povpraševanja in je torej vsak operater s svojim omrežjem edini ponudnik storitve zaključevanja govornih klicev za uporabnike v svojem omrežju, vsako posamezno javno mobilno telefonsko omrežje pa predstavlja posamezni upoštevni trg »Veleprodajno zaključevanje govornih klicev v posameznih mobilnih omrežjih«.

8.2 Geografska opredelitev trga zaključevanja klicev

Po opredelitvi trga proizvodov in storitev s pomočjo kriterijev zamenljivosti ponudbe in povpraševanja, je treba opredeliti še geografski obseg trga, na katerem podjetja ponujajo in povprašujejo po proizvodih in storitvah v enakih pogojih konkurence, s čimer je omogočena ustrezna ocenitev razmer učinkovite konkurence na njem. Na podlagi Smernic ustrezni geografski trg obsega območje, na katerem so konkurenčne razmere podobne ali dovolj enotne in katerega je moč ločevati od sosednjih območij, ker so pogoji konkurence na teh območjih znatno drugačni. Iz tega izhaja, da opredelitev posameznega geografskega trga ne zahteva popolnoma enotnih konkurenčnih razmer, temveč zadostuje, da so pogoji

konkurence znotraj posameznega geografskega trga zadosti podobni. Tako lahko različne geografske trge obravnavamo le v primerih, ko so konkurenčne razmere na posameznih območjih bistveno drugačne.

Za določitev geografskega upoštevnege trga sta se v praksi na področju elektronskih komunikacij izoblikovali dve glavni merili:

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

Nadaljnja delitev trga na regionalne oziroma lokalne trge bi bila upravičena le v primeru, če bi iz analize izhajalo, da na določenem območju Republike Slovenije obstajajo konkurenčne razmere, ki se bistveno razlikujejo od razmer na drugih območjih.

Pokritost države z mobilnim signalom, ki omogoča govorne in podatkovne storitve, v splošnem obsega veliko večino ozemlja in pri posameznem od največjih treh mobilnih operaterjev (Telekom Slovenije, A1 Slovenija in Telemach) več kot 99%¹⁴ prebivalstva. Pri tem enako pokritost dosega tudi četrti mobilni operater T-2, ki pokritost z lastnim omrežjem dopolnjuje z nacionalnim gostovanjem na omrežju družbe Telekom Slovenije.

Agencija na podlagi navedenega ugotavlja, da je geografski upoštevni trg območje Republike Slovenije, saj so konkurenčni pogoji enaki za območje celotne države in niso vezani na določeno regijo ali območje. Ključno za to ugotovitev je dejstvo, da vsi analizirani operaterji ponujajo storitev zaključevanja klicev pod enakimi pogoji na celotnem ozemlju Republike Slovenije. Agencija pri analizi stanja na upoštevni konkurenčnih trgih namreč ni zasledila, da bi katerikoli operater na posameznem območju znotraj države svoje storitve ponujal po drugačni ceni in pod drugačnimi pogodbenimi pogoji kot pa na ostalih področjih.

Dalje agencija ugotavlja, da je v Republiki Sloveniji obstoj pravnih in drugih normativnih instrumentov za področje elektronskih komunikacij in varstva konkurence vezan na celotno nacionalno območje. Delitev na regionalne oziroma lokalne trge je tako lahko le predmet ugotovitev, da na določenem območju Republike Slovenije obstajajo konkurenčne razmere, ki se v pomembni meri razlikujejo od razmer na drugih območjih. Operaterji javnih mobilnih telefonskih storitev znotraj nacionalnega obsega države ne postavljajo različnih pogojev ali cen, niti ne omejujejo svojega delovanja zgolj na posamezna geografska območja v Republiki Sloveniji, zato tudi s tega vidika ni razlogov, da bi lahko geografsko območje upoštevnege trga ožili na regionalne ali lokalne trge, saj so pogoji enakovredni na nacionalnem nivoju.

Agencija tako zaključuje, da so konkurenčni pogoji enaki po vsej državi in da operaterji ne ponujajo storitev, vezanih na določeno regijo ali območje, prav tako pa od regij ali območij niso odvisne niti cene ponujanja storitev. Predmetni upoštevni trgi tako vključujejo posamezna javna mobilna telefonska omrežja na celotnem geografskem območju Republike Slovenije.

Agencija s tem zaključuje, da za geografski trg na predmetnem upoštevnege trgu velja celotno ozemlje Republike Slovenije.

8.3 Zaključki glede opredelitve upoštevnege trga

Na podlagi opredelitve trga proizvodov in storitev ter geografskega obsega predmetnega trga, upoštevni trg 2 »Veleprodajno zaključevanje govornih klicev v posameznih mobilnih omrežjih« tako obsega storitve zaključevanja govornih klicev v posameznih mobilnih omrežjih drugim operaterjem, kot tudi samemu sebi (self-supply) oziroma tistemu svojemu vertikalno integriranemu maloprodajnemu delu, ki ponuja govorne klice v javnem mobilnem telefonskem omrežju svojim končnim uporabnikom. Geografski upoštevni trg pri tem obsega območje celotnega ozemlja Republike Slovenije.

¹⁴ <http://www.akos-rs.si/izpolnjevanje-obveznosti-iz-javnega-razpisa>

Agencija je v predmetni upoštevni trg tako vključila govorne klice, ki se zaključujejo v omrežjih posameznih operaterjev na območju celotnega ozemlja Republike Slovenije.

Na ozemlju Republike Slovenije tako obstajajo štirje upoštevni trgi, definirani kot »Veleprodajno zaključevanje govornih klicev v posameznih mobilnih omrežjih«, in sicer:

- veleprodajni trg zaključevanja govornih klicev v javnem mobilnem telefonskem omrežju družbe Telekom Slovenije na celotnem ozemlju Republike Slovenije,
- veleprodajni trg zaključevanja govornih klicev v javnem mobilnem telefonskem omrežju družbe A1 Slovenija na celotnem ozemlju Republike Slovenije,
- veleprodajni trg zaključevanja govornih klicev v javnem mobilnem telefonskem omrežju družbe Telemach na celotnem ozemlju Republike Slovenije in
- veleprodajni trg zaključevanja govornih klicev v javnem mobilnem telefonskem omrežju družbe T-2 na celotnem ozemlju Republike Slovenije.

9 Analiza upoštevnega trga o obstoju konkurence

V okviru analize agencija ugotavlja, ali na posameznem upoštevnelem trgu obstaja učinkovita konkurenca. Evropska komisija je sprejela Smernice, ki nacionalnim regulatorjem držav članic EU pomagajo pri ugotavljanju obstoja konkurence na upoštevni trgih in ugotavljanju položaja s pomembno tržno močjo. Iz Smernic 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 regulativni organ v primeru, da ugotovi, da na ustreznem trgu ni učinkovite konkurence, določiti operaterja oziroma operaterje s pomembno tržno močjo na tem trgu in naložiti ustrezne obveznosti ali pa ohraniti ali spremeniti take obveznosti, kjer že obstajajo. Agencija je na podlagi 98. člena ZEKom-1 zavezana, da pri določanju pomembne tržne moči ravna skladno z zakonodajo EU 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-1 podana v prvem odstavku 95. člena. Iz določila izhaja, da ima operater pomembno tržno moč, če ima sam ali skupaj z drugimi operaterji na določenem upoštevnelem trgu položaj, enakovreden prevladujočemu položaju, torej tak ekonomski vpliv, da mu omogoča znatno samostojnost 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 oziroma predhodno (*ex ante*) regulacijo, ki jo na področju elektronskih komunikacij opravlja agencija, izboljšujejo oziroma vzpostavljajo konkurenčne razmere na ne dovolj konkurenčnem trgu z namenom hitrejšega razvoja in vzpostavitve konkurence.

Skladno s 95. členom ZEKom-1 se šteje, da ima operater pomembno tržno moč, če bodisi samostojno ali skupaj z drugimi operaterji na določenem upoštevnelem trgu uživa položaj, ki je enakovreden prevladujočemu položaju, torej tak ekonomski vpliv, ki mu omogoča, da ravna v precejšnji meri neodvisno od konkurentov in tudi od uporabnikov. Merila za presojo prevladujočega položaja opredeljujejo Smernice Komisije, v 96. členu pa tudi ZEKom-1, ob tem pa je agenciji prepuščena odločitev, katera merila, ki pa niso kumulativne narave, so glede na specifično posameznega upoštevnega trga najbolj primerna in bodo uporabljena pri presoji.

Agencija je tako za ugotavljanje pomembne tržne moči na predmetnem upoštevnelem trgu uporabila naslednja tri merila:

- tržni delež operaterja na upoštevnelem trgu in spreminjanje njegovega tržnega deleža v daljšem obdobju,
- ovire za vstop na upoštevni trg in vpliv na potencialno konkurenco na tem trgu in
- vpliv velikih uporabnikov na moč operaterja (izravnalna kupna moč).

Agencija drugih meril ni presojala, saj ob specifični predmetnega upoštevnega trga ter pomembnosti zgoraj navedenih meril, uporaba drugih kriterijev ne bi mogla privedi do drugačnih rezultatov in ugotovitev.

9.1 Tržni deleži operaterjev na upoštevnelem trgu in njihovo spreminjanje

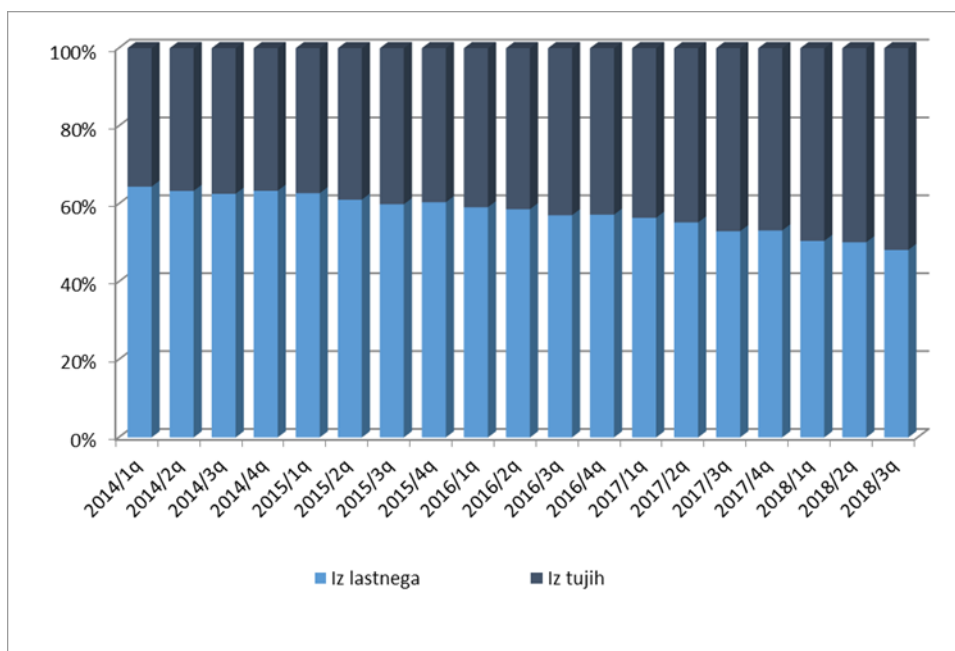
Čeprav visok tržni delež sam zase še ni nujno zadosten pogoj za določitev pomembne tržne moči ali njen nedvomni pokazatelj, je vendar pomemben indikator, da ta na določenem upoštevnelem trgu lahko obstaja. Navedeni kriterij je po mnenju agencije relevanten, saj so za veleprodajni trg zaključevanja klicev značilni ne le visoki, temveč kar 100% tržni deleži, ki so prisotni skozi celotno časovno obdobje.

Iz Smernic izhaja, da je izračun tržnih deležev izhodiščna točka za ugotavljanje, ali na upoštevem trgu obstaja konkurenca oziroma ali ima določen operater pomembno tržno moč, torej tak ekonomski vpliv, da mu omogoča znatno mero samostojnosti nasproti konkurentom, uporabnikom in potrošnikom. Komisija v Smernicah navaja, da so v skladu z uveljavljeno sodno prakso tržni deleži, večji od 50%, že sami po sebi, razen v izjemnih primerih, dokaz obstoja prevladujočega položaja. Še posebej, če ti skozi daljše časovno obdobje pri posameznem podjetju ostanejo nespremenjeni in se ne nižajo. Vsekakor je treba tržni delež posameznega podjetja gledati v povezavi z ostalimi kriteriji ocenjevanja.

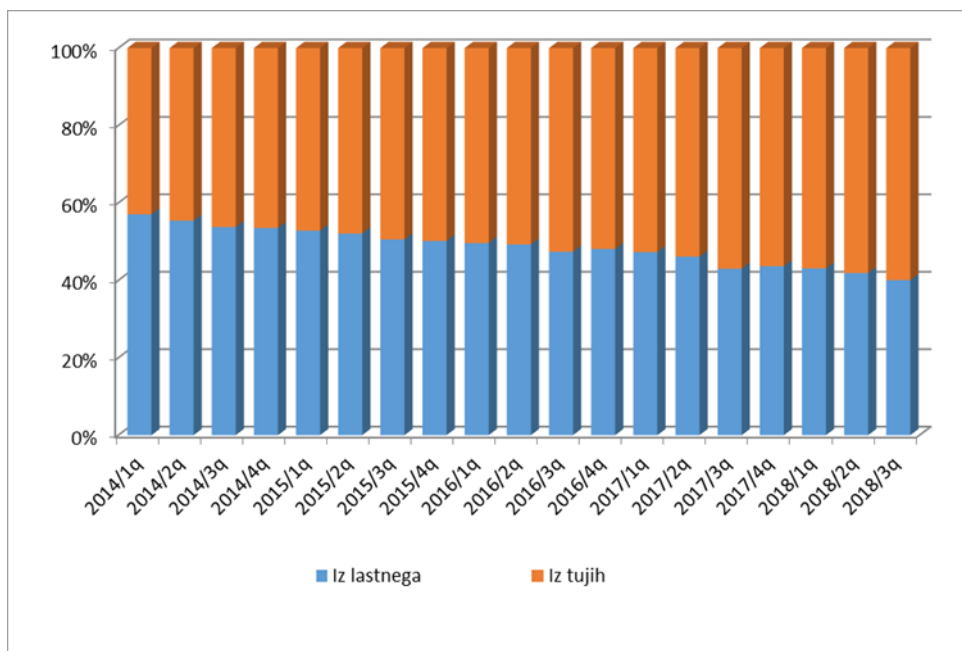
Slika 9 prikazuje tržne deleže operaterjev mobilne telefonije glede na delež zaključenega prometa v lastnem omrežju, ki je prikazan ločeno glede na omrežje iz katerega izvirajo klici (iz lastnega oziroma iz drugih omrežij).

Slika 9: Tržni deleži operaterjev mobilne telefonije glede na izvor prometa, ki je zaključen v lastnem omrežju

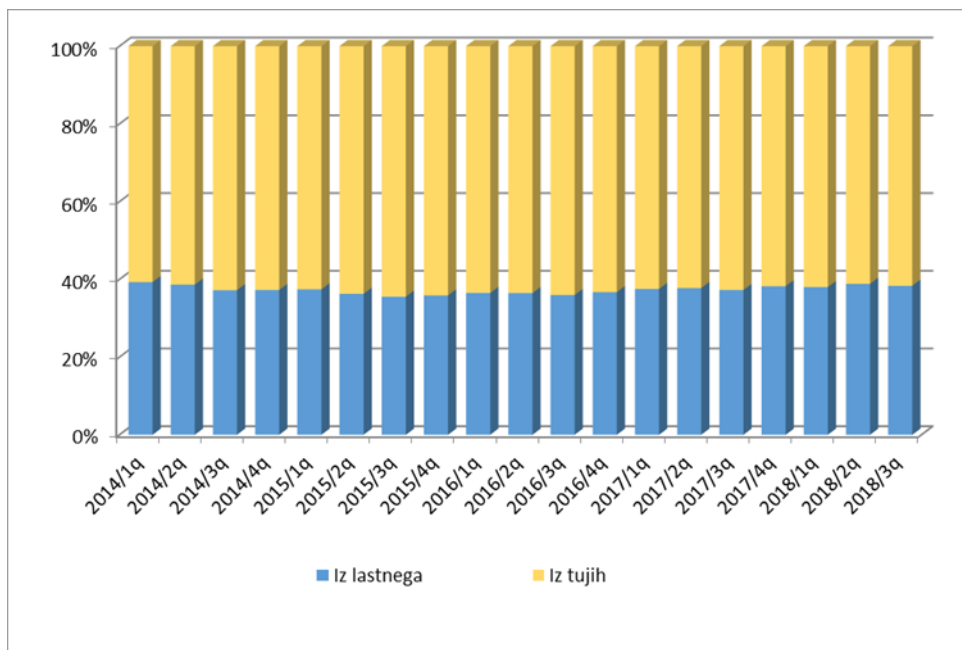
a) Telekom Slovenije



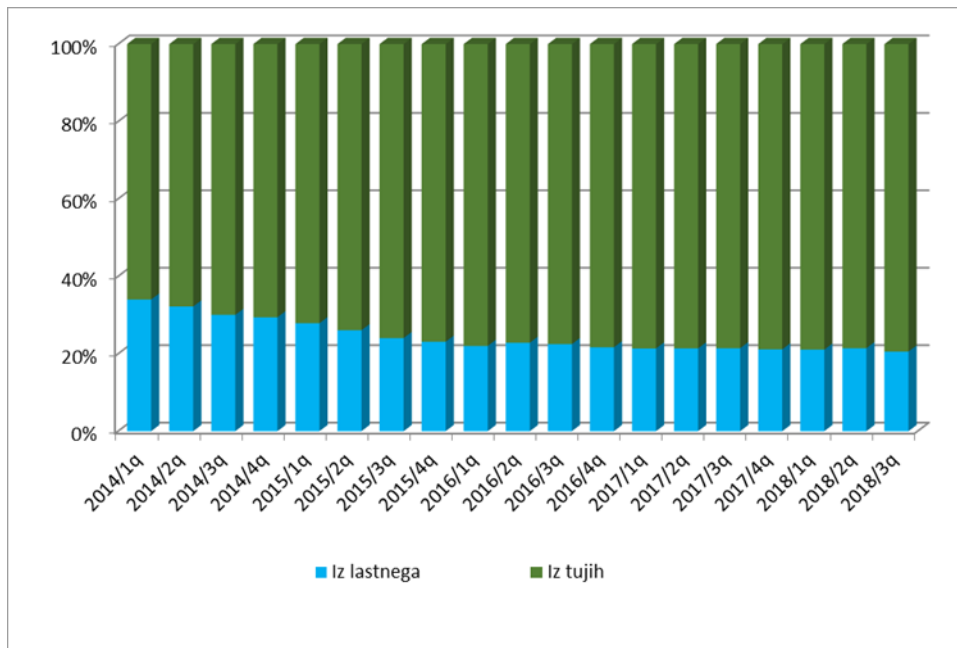
b) A1 Slovenija



c) Telemach



d) T-2



Vir: AKOS, marec 2019

Pri upoštevem trgu zaključevanja klicev v posameznih javnih mobilnih omrežjih je že večkrat omenjena specifična ta, da ima vsak od operaterjev, ki zaključuje klice v svojem omrežju za svoje končne uporabnike, pri zaključevanju klicev v lastnem omrežju nujno 100% tržni delež, saj je edini, ki lahko dostopi do končnih uporabnikov na svojem mobilnem omrežju. Na individualnem trgu (posameznem javnem mobilnem omrežju) obstaja torej le en ponudnik, ki ima na takšnem individualnem veleprodajnem trgu absolutni monopol:

- v javnem mobilnem omrežju družbe Telekom Slovenije je ponudnik družba Telekom Slovenije, ki zaključuje 100% delež govornih klicev, ki so namenjeni končnim uporabnikom družbe,
- v javnem mobilnem omrežju A1 Slovenija, je ponudnik družba A1 Slovenija, ki zaključuje 100% delež govornih klicev, ki so namenjeni končnim uporabnikom družbe,
- v javnem mobilnem omrežju Telemach, je ponudnik družba Telemach, ki zaključuje 100% delež govornih klicev, ki so namenjeni končnim uporabnikom družbe in
- v javnem mobilnem omrežju T-2, je ponudnik družba T-2, ki zaključuje 100% delež govornih klicev, ki so namenjeni končnim uporabnikom družbe.

Kot je bilo že ugotovljeno, se 100% tržni deleži zaključevanja klicev posameznih operaterjev javnih mobilnih telefonskih omrežij skozi čas ne spreminjajo, narava in specifične tega veleprodajnega upoštevne trga pa spreminjanja 100% tržnih deležev posameznih operaterjev, v smislu nižanja tržnih deležev, ne omogoča, kar pomeni, da je njihov monopol ter prevladujoči položaj, ki jim omogoča znatno samostojnost nasproti konkurentom, uporabnikom in potrošnikom, na predmetnem trgu stalen in neizogiben.

100% tržni delež in monopolni položaj, ki ga imajo za zaključevanje klicev na posameznih omrežjih Telekom Slovenije, A1 Slovenija, Telemach in T-2, kažejo na pomembno tržno moč omenjenih podjetij, ki jo vsak zase uživajo na posameznem upoštevem trgu.

9.2 Ovire za vstop na upoštevni trg in vpliv na potencialno konkurenco

Morebitni vstop na trg, bodisi da nov ponudnik vstopa na dolgi rok, bodisi za krajši čas, je en izmed glavnih pritiskov potencialnih konkurentov na obstoječe podjetje. Možnost vstopa na trg se zmanjša s postavljanjem ovir za vstop. Na splošno je mogoče ugotoviti, da so ovire za vstop na trg ključnega pomena, saj so predpostavka za dolgoročno odsotnost učinkovite konkurence na trgu. Vstopne ovire obstajajo tudi, kadar so za prodor na določen trg potrebne velike naložbe in načrtovanje zmogljivosti v daljšem časovnem obdobju, da bi bile donosne.

Ovire za vstop na upoštevni trg so dejavnik, ki onemogoča ali postavlja na slabše mesto morebitne nove ponudnike na upoštevni trg. Novi ponudniki se ob vstopu na trg srečujejo z ovirami, ki jih za uveljavljene ponudnike, ki na trgu delujejo dlje časa, ali so celo vanj vstopili prvi, ni. Ovire za vstop na trg so lahko pravne oz. regulatorne, strukturne in strateške. Ovire za vstop na upoštevni trg so relevantno merilo določanja pomembne tržne moči.

Pravne oz. regulativne ovire so lahko posledica varovanja pravnega reda.

Strukturne ovire obstajajo, če pri danem povpraševanju stanje tehnologije in obstoječa struktura stroškov povzročata asimetrične pogoje med prvim vstopnikom (monopolistom) in operaterji, ki želijo vstopiti na trg ali pa so že vstopili v kasnejši fazi.

Ker predstavljajo posamezna omrežja, ki jih upravljajo Telekom Slovenije, A1 Slovenija, Telemach in T-2 štiri ločene upoštevne trge pod izključnim nadzorom navedenih operaterjev, ne obstaja nikakršna možnost, da bi drugi operaterji vstopili na enega ali več izmed navedenih štirih upoštevni trgov zaključevanja klicev v posameznih javnih mobilnih telefonskih omrežjih. Ovire za vstop na trg so torej povsem nepremostljive, razen kolikor bi operater zavestno omogočil dostop drugih operaterjev do njegovih ključnih omrežnih elementov (na primer dostop do radijskega dela, komutacijskih centrov, HLR, VLR) in lastnih SIM kartic s tehnologijo, ki bi omogočala izbiro klicanega operaterja pri posameznem končnem uporabniku. Taka odločitev v luči dejstva, da operater želi ohraniti nadzor nad svojimi uporabniki, ni realna, zato novi operaterji, ki bi lahko na posameznem upoštevni trgu predstavljali konkurente, na tak posamezni upoštevni trg ne morejo vstopiti, kar pomeni, da so ovire za vstop na enega izmed štirih predmetnih upoštevni trgov nepremostljive.

Nepremostljive vstopne ovire za vstop na posamezne upoštevne trge za zaključevanje klicev in izključena možnost vzpostavitve konkurence na posameznem upoštevni trgu vzpostavljajo monopolni položaj, ki ga imajo za zaključevanje klicev na posameznih omrežjih Telekom Slovenije, A1 Slovenija, Telemach in T-2, ter tudi po tem kriteriju kažejo na pomembno tržno moč omenjenih podjetij, ki jo uživajo vsak zase na posameznem upoštevni trgu.

9.3 Vpliv velikih uporabnikov na moč operaterja (izravnalna kupna moč)

Prisotnost kupcev s pogajalsko močjo lahko omeji ponudnikovo možnost, da bi se obnašal neodvisno od trga. Takšna izravnalna kupna moč je lahko posledica kupčevega obsega oziroma velikosti, količine storitve, ki jo kupuje ali kompenzacijskega faktorja. Kjer so torej kupci zadosti veliki in imajo zadosti moči, se lahko racionalno odzovejo na vsak poskus za zvišanje cen prodajalca in temu ustrezno poskušajo zadostiti potrebe pri drugih dobaviteljih ali ponudnikih.

Predmetni upoštevni trg zaključevanja klicev v posameznih javnih mobilnih omrežjih kaže na odsotnost možnosti uveljavljanja pomembne tržne moči na strani povpraševanja, saj dejstvo, da je vsak operater monopolist na lastnem upoštevni trgu, na katerem obstajajo nepremostljive vstopne ovire, izključuje možnost uveljavljanja izravnalne kupne moči na strani povpraševanja, ki se lahko posledično konča v nepovezljivosti uporabnikov operaterjev.

Dejstvo, da je vsak operater monopolist na lastnem upoštevni trgu, na katerem obstajajo nepremostljive vstopne ovire, izključuje možnost uveljavljanja izravnalne kupne moči in kaže na

pomembno tržno moč družb Telekom Slovenije, A1 Slovenija, Telemach in T-2, ki jo uživajo vsak zase na posameznem upoštevnom trgu.

9.4 Zaključki analize o obstoju konkurence na upoštevnom trgu

Agencija je na podlagi presoje meril, s katerimi je ugotavljala obstoj pomembne tržne moči na predmetnem upoštevnom trgu, zaključila, da tržni deleži, ki na posameznih veleprodajnih trgih zaključevanja klicev znašajo 100%, nepremostljive ovire za vstop, izključena možnost vzpostavitve konkurence na posameznih upoštevnom trgih za zaključevanje klicev ter izključena možnost uveljavljanja izravnalne kupne moči, kažejo na monopolni položaj, ki ga imajo družbe A1 Slovenija, T-2, Telekom Slovenije in Telemach za zaključevanje klicev v posameznih mobilnih omrežjih, kar kaže na njihovo pomembno tržno moč, ki jo ima vsaka zase na posameznem upoštevnom trgu.

Agencija na podlagi opravljene opredelitve upoštevnom trgov in skladno z ugotovitvami glede obstoja konkurence na posameznih upoštevnom trgih ugotavlja, da je na:

- upoštevnom trgu veleprodajnega zaključevanja govornih klicev v posameznem mobilnem omrežju družbe A1 Slovenija na celotnem ozemlju Republike Slovenije operater s pomembno tržno močjo družba A1 Slovenija,
- upoštevnom trgu veleprodajnega zaključevanja govornih klicev v posameznem mobilnem omrežju družbe T-2 na celotnem ozemlju Republike Slovenije operater s pomembno tržno močjo družba T-2,
- upoštevnom trgu veleprodajnega zaključevanja govornih klicev v posameznem mobilnem omrežju družbe Telekom Slovenije na celotnem ozemlju Republike Slovenije operater s pomembno tržno močjo družba Telekom Slovenije in
- upoštevnom trgu veleprodajnega zaključevanja govornih klicev v posameznem mobilnem omrežju družbe Telemach na celotnem ozemlju Republike Slovenije operater s pomembno tržno močjo družba Telemach.

10 Predlagane obveznosti na upoštevem trgu

Prvi in drugi odstavek 101. člena ZEKom-1 določata, da agencija, kadar na podlagi analize posameznega upoštevnega trga ugotovi, da ta ni dovolj konkurenčen, z odločbo določi operaterja ali več operaterjev s pomembno tržno močjo na tem trgu, katerim z odločbo naloži vsaj eno izmed obveznosti iz 102. do vključno 107. člena ZEKom-1, pri čemer mora upoštevati načelo sorazmernosti in ga ustrezno utemeljiti.

Agencija v nadaljevanju za družbe A1 Slovenija, T-2, Telekom Slovenije in Telemach, za katere je bilo ugotovljeno, da so operaterji s pomembno tržno močjo na trgu veleprodajnega zaključevanja govornih klicev v posameznih mobilnih omrežjih, tako v skladu z načelom sorazmernosti predlaga naložitev naslednjih obveznosti, ki so primerne, nujne in sorazmerne za preprečevanje obstoječih oziroma potencialnih motenj konkurence na trgu:

- obveznost dopustitve operaterskega dostopa do določenih omrežnih zmogljivosti in njihove uporabe;
- obveznost zagotavljanja enakega obravnavanja;
- obveznost zagotavljanja preglednosti;
- obveznost cenovnega nadzora in stroškovnega računovodstva.

Pri določitvi primernih in sorazmernih obveznosti za regulacijo obravnavanega upoštevnega trga je agencija izhajala iz motenj konkurence, ki so že prisotne na trgu, kot tudi iz potencialnih motenj, ki bi lahko nastopile v prihodnosti.

10.1 Obveznost dopustitve operaterskega dostopa do določenih omrežnih zmogljivosti in njihove uporabe

Agencija lahko z odločbo, skladno z določbami 105. člena ZEKom-1, naloži operaterju s pomembno tržno močjo obveznost, da ugoti vsem razumnim zahtevam za operaterski dostop in uporabo določenih omrežnih elementov in pripadajočih zmogljivosti. Pri tem lahko agencija naloži tudi dodatne pogoje, da se zagotovi poštenost, razumnost in pravočasnost izpolnitve obveznosti.

Agencija lahko naloži tak ukrep zlasti, kadar oceni, da bi zavrnitev operaterskega dostopa ali nerazumni pogoji, ki bi imeli podoben učinek, ovirali vzpostavitev zadostne konkurenčnosti maloprodajnega trga ali da ti ne bi bili v interesu končnih uporabnikov. Z naložitvijo navedene obveznosti želi agencija preprečiti predvsem dejanja necenovne narave, ki preprečujejo vzpostavitev konkurence.

Iz navedenih razlogov namerava agencija družbam A1 Slovenija, T-2, Telekom Slovenije in Telemach, ki imajo monopol pri zaključevanju govornih klicev v svojih omrežjih in so tako operaterji s pomembno tržno močjo v posameznih javnih mobilnih omrežjih, v zvezi z medomrežnim povezovanjem oziroma operaterskim dostopom naložiti obveznost, da ugodijo vsem razumnim zahtevam za operaterski dostop do in uporabo določenih omrežnih elementov in pripadajočih zmogljivosti, v okviru katere bo posamezna družba:

- morala zagotoviti medomrežno povezavo oziroma operaterski dostop potreben za zaključevanje govornih klicev v mobilnem omrežju družbe, pri čemer bo morala IP medomrežno povezovanje ponuditi v 6 mesecih od dokončnosti odločbe;
- morala vzpostaviti medomrežno povezavo v roku 30 dni od prejema popolne vloge za vzpostavitev medomrežne povezave oziroma operaterskega dostopa iz prve alineje tega odstavka;
- morala najmanj 6 mesecev pred nameravano ukinitvijo obstoječih TDM medomrežnih povezav o tem pisno obvestiti agencijo in operaterje, ki tovrstne povezave uporabljajo;
- se bo morala v dobri veri pogajati z operaterji, ki zahtevajo vzpostavitev medomrežne povezave oziroma operaterski dostop;

- ne bo smela zavrniti že odobrenega operatorskega dostopa, razen pod pogoji ki so opredeljeni v Priporočilu o ravnanju operaterjev v primeru nerazumnih zahtev za operatorski dostop (št. 0073-23/2013/14 z dne 24.6.2013).

Družbe A1 Slovenija, T-2, Telekom Slovenije in Telemach, ki so operaterji s pomembno tržno močjo v posameznih javnih mobilnih telefonskih omrežjih, imajo monopol pri zaključevanju govornih klicev vsaka v svojem omrežju, kar jim omogoča sprejemanje odločitev povsem neodvisno od ravnanj ostalih udeležencev na trgu. To jim omogoča, da preprečijo, zavlačujejo z vzpostavitvijo ali drugače omejujejo operatorski dostop ostalim operaterjem. Ostali operaterji pa lahko dostopajo do končnih uporabnikov na njihovem omrežju le z medomrežno povezavo. Operatorski dostop do svojih omrežnih zmogljivosti bi lahko preprečevali ali omejevali tudi s postavitvijo neupravičenih tehničnih ali ekonomskih pogojev. V primeru opustitve te obveznosti, dostop do njihovih končnih uporabnikov lahko posledično ne bi bil mogoč, ali pa bi bil mogoč le v omejenem obsegu.

Agencija bo tako na podlagi 105. člena ZEKom-1 vsem navedenim operaterjem naložila obveznost, da za namen zaključevanja govornih klicev v mobilnem omrežju z zainteresiranimi operaterji, na njihovo razumno zahtevo, zagotovijo najmanj medomrežno povezavo oziroma operatorski dostop potreben za zaključevanje govornih klicev v mobilnem omrežju družbe, pri čemer bodo morali IP medomrežno povezovanje ponuditi v 6 mesecih od dokončnosti odločbe. Predlagana obveznost je nujna, da se zagotovi povezljivost omrežij in s tem komunikacija med uporabniki različnih operaterjev ter nenazadnje prepreči možnost izkrivljanja ali omejevanja konkurence. Pri tem bo obveznost IP medomrežnega povezovanja omogočila učinkovito medsebojno povezovanje operaterjev, kar pomeni, da novim vstopnikom na trg javno dostopnih telefonskih storitev ne bo treba investirati v TDM medomrežno opremo, ki je v zatonu. Poleg tega pa bo predlagana obveznost spodbudila mobilne operaterje k vzpostavitvi medomrežnih povezav, ki temeljijo na IP tehnologij, saj jim to njihova oprema že omogoča. Družbi Telekom Slovenije in A1 Slovenija v svojem mobilnem omrežju namreč že nekaj časa uporabljata klicno centralo, ki temelji na IP tehnologiji, družbi Telemach in T-2 pa imata TDM centrali, ki sta pripravljene na IP povezljivost. Poleg navedenega operaterji postopoma prehajajo na enotno IMS platformo za fiksne in mobilne storitve – A1 Slovenija in T-2 sta napovedala uvedbo enotne IMS platforme do konca leta 2019, Telekom Slovenije in Telemach pa se sicer glede časa uvedbe nista opredelila. Agencija tako ugotavlja, da je primeren rok za prehod na IP medomrežno povezovanje glede na tehnološko stanje v mobilnih omrežjih, ki vključuje vse tehnične prilagoditve in morebitno nabavo opreme, 6 mesecev. Medomrežno povezovanje je agencija sicer bolj podrobno obravnavala v poglavju 6.2.

Navedena obveznost je tako tudi primerna in sorazmerna, saj mobilnim operaterjem ne bo predstavljala nesorazmernega bremena glede na koristi, ki jih prinaša. Predlagana obveznost je tudi skladna s Priporočilom Komisije o zaključevanju klicev, ki nacionalnim regulatorjem nalaga, da pri zasnovi omrežja učinkovitega operaterja upoštevajo učinkovite tehnologije, ki se lahko zagotovijo v obravnavanem obdobju. Poleg navedenega agencija še dodaja, da so predlagano obveznost IP medomrežnega povezovanja mobilnim operaterjem tudi že naložili nacionalni regulatorji v nekaterih državah EU (npr. Francija, Grčija, Hrvaška, Nizozemska in Romunija).

Agencija ugotavlja, da je treba zaradi preprečitve morebitnega zavlačevanja pri medomrežnem povezovanju na strani operaterjev s pomembno tržno močjo za zaključevanje klicev kot dodaten pogoj naložiti tudi roke za vzpostavitev medomrežne povezave. Agencija na podlagi dosedanje večletne prakse ugotavlja, da je primeren rok za vzpostavitev delujoče medomrežne povezave za zaključevanje klicev največ 30 dni od prejema popolne vloge operaterja, ki vsebuje in upošteva vse elemente, kot so določeni v vzorčni ponudbi za medomrežno povezovanje objavljeni na spletni strani operaterja s pomembno tržno močjo, katere objava je zahtevana na podlagi obveznosti zagotavljanja preglednosti, ki je utemeljena v poglavju 9.3.

Agencija dalje ugotavlja, da je treba v primeru ukinjanja obstoječih TDM medomrežnih povezav zaradi zagotovitve zadostnega časa za prehod na IP medomrežno povezovanje operaterjem s pomembno tržno

močjo za zaključevanje klicev kot dodaten pogoj naložiti tudi ustrezne roke za prehod. Agencija ugotavlja, da je primeren rok za prehod na IP medomrežno povezovanje, ki vključuje vse tehnične prilagoditve in morebitno nabavo opreme na strani iskalcev dostopa, 6 mesecev. Operaterji s pomembno tržno močjo bodo tako morali najmanj 6 mesecev pred nameravano ukinitvijo obstoječih TDM medomrežnih povezav o tem pisno obvestiti agencijo in operaterje, ki tovrstne povezave uporabljajo.

Navedene družbe se bodo prav tako morale v dobri veri pogajati z vsemi operaterji, ki zahtevajo operaterski dostop do njihovih omrežnih zmogljivosti. Agencija meni, da je ta ukrep nujno in učinkovito sredstvo, ki omogoča medomrežno povezovanje, ki je nujni pogoj za dostop do končnih uporabnikov vseh operaterjev s pomembno tržno močjo in s tem zagotovitev razvoja notranjega trga in zaščite interesov končnih uporabnikov.

Poleg tega navedene družbe ne bodo smele zavrnila že odobrenega operaterskega dostopa do omrežnih zmogljivosti. Agencija ugotavlja, da je ta obveznost nujna, saj bi zavrnitev že odobrenega dostopa pomenila onemogočanje operaterskega dostopa, kar bi imelo za posledico, da bi moral zavrnjeni operater iskati alternativno pot za dostop do končnih uporabnikov operaterja s pomembno tržno močjo na tem omrežju, ki pa, kot je bilo v predmetni analizi ugotovljeno, ne obstaja. Posamezni operaterji s pomembno tržno močjo bodo lahko že odobreni operaterski dostop zavrnili le pod pogoji, ki so opredeljeni v Priporočilu o ravnanju operaterjev v primeru nerazumnih zahtev za operaterski dostop¹⁵, ki ga je izdala agencija.

Agencija ugotavlja, da so naložene obveznosti sorazmerne in nujne glede na koristi pri vzpostavljanju učinkovite konkurence na trgu, pri tem pa operaterjem ne predstavljajo dodatnih nesorazmernih obremenitev, ne s tehničnega, ne z ekonomskega vidika, niti ne z vidika izvedljivosti. Medomrežno povezovanje, ki je posebna oblika operaterskega dostopa, namreč omogoča vzajemno delovanje storitev med povezanimi operaterji javnih mobilnih omrežij in s tem medsebojni dostop do končnih uporabnikov povezanih operaterjev. Prav tako so obveznosti nujne in sorazmerne z vidika varstva dolgoročne konkurence ter zaščite končnih uporabnikov in njihove medsebojne povezanosti, saj se lahko slednje doseže le z naložitvijo predlagane obveznosti operaterskega dostopa. Opustitev obveznosti bi namreč neposredno negativno vplivala na konkurenco na maloprodajnem trgu, saj bi se lahko v njeni odsotnosti zgodilo, da določen del uporabnikov med sabo ne bi bili več povezan in tako ne bi več mogel komunicirati.

Omenjene obveznosti, ki edine zagotavljajo povezanost med koncema (*end to end connectivity*) in so v Evropski Uniji brez izjeme naložene vsem operaterjem s pomembno tržno močjo na veleprodajnem trgu zaključevanja klicev v javnih mobilnih telefonskih omrežjih, morajo družbe A1 Slovenija, T-2, Telekom Slovenije in Telemach izpolniti takoj po njihovi naložitvi. Obveznost dopustitve operaterskega dostopa je bila sicer vsem navedenim operaterjem naložena že s trenutno veljavnimi regulativnimi odločbami ter v obliki, kot je predlagana, bistveno ne presega okvira do sedaj naloženih obveznosti.

10.2 Obveznost zagotavljanja enakega obravnavanja

Agencija lahko na podlagi 103. člena ZEKom-1 operaterju s pomembno tržno močjo naloži obveznost zagotavljanja enakega obravnavanja v zvezi z medomrežnim povezovanjem oziroma operaterskim dostopom.

Z naložitvijo navedene obveznosti se zlasti zagotovi, da operater s pomembno tržno močjo zagotavlja enakovredne pogoje medomrežnega povezovanja oziroma operaterskega dostopa v enakovrednih okoliščinah za druge operaterje, ki zagotavljajo enakovredne storitve, ter zagotavlja drugim operaterjem enako kakovostne storitve in informacije v zvezi z medomrežnim povezovanjem oziroma operaterskim dostopom pod enakimi pogoji kot za svoje storitve ali storitve svojih hčerinskih ali partnerskih podjetij.

¹⁵ <https://www.akos-rs.si/priporocila-agencije-priporocilo-o-ravnanju-operaterjev-v-primeru-nerazumnih-zahtev-za-operaterski-dostop>

Agencija ugotavlja, da zgolj naložitev obveznosti dopustitve operaterskega dostopa ni zadosten ukrep, saj bi lahko operater s pomembno tržno močjo svojo moč oziroma svoj prevladujoči položaj na predmetnem upoštevem trgu izkoriščal tudi na druge načine kot zgolj z enostavnim odrekanjem medomrežnega povezovanja oziroma operaterskega dostopa, zato je v zvezi z medomrežnimi povezovanjem potrebna tudi naložitev te obveznosti.

Na podlagi navedenega namerava agencija družbam A1 Slovenija, T-2, Telekom Slovenije in Telemach, ki so operaterji s pomembno tržno močjo v posameznih javnih mobilnih omrežjih, naložiti obveznosti zagotavljanja enakega obravnavanja v zvezi z medomrežnim povezovanjem in operaterskim dostopom, v okviru katere bo posamezna družba:

- morala zagotoviti enakovredne pogoje medomrežnega povezovanja oziroma operaterskega dostopa v enakovrednih okoliščinah za vse operaterje in jim morala nuditi storitve in informacije v zvezi z medomrežnim povezovanjem oziroma operaterskim dostopom pod enakimi pogoji in enake kvalitete kot za svoje storitve ali storitve svojih hčerinskih ali partnerskih podjetij;
- morala z vidika zaračunavanja cene zaključevanja klicev v svojem mobilnem omrežju enako obravnavati vse klice, pri čemer cenovne obveznosti veljajo v primeru tistih neposredno medomrežno povezanih operaterjev, ki delujejo na notranjem trgu Evropske unije, ne glede to, od kod klic, ki ga ti operaterji zaključujejo v omrežje družbe, izvira, pod pogojem, da je izvor klica znotraj notranjega trga Evropske unije in da je številka kličočega izvirna.

Poleg tega namerava agencija družbam A1 Slovenija, T-2, Telekom Slovenije in Telemach, ki vse upravljajo s fiksnim in mobilnim omrežjem, v okviru obveznosti zagotavljanja enakega obravnavanja naložiti tudi obveznost, na podlagi katere bo posamezna družba:

- morala z vidika internega tranzita klicev med lastnim fiksnim in mobilnim omrežjem enako obravnavati vse klice, tako lastnih kot končnih uporabnikov drugih operaterjev, pri čemer bo morala omogočiti zaključevanje klicev v lastnem mobilnem omrežju preko medomrežnih povezav, ki jih imajo drugi operaterji vzpostavljene s fiksnim omrežjem družbe.

Družbe A1 Slovenija, T-2, Telekom Slovenije in Telemach bi lahko ob odsotnosti obveznosti zagotavljanja enakega obravnavanja z določenimi ravnanji (kot so npr. cenovna diskriminacija oziroma uporaba škarij cen – »*price/margin squeeze*«, zagotovitev produktov ali storitev v slabši kvaliteti ali obsegu, preprečitev dostopa do določenih nujnih informacij v zvezi z medomrežnim povezovanjem oziroma operaterskim dostopom, zakasnitev pri zagotavljanju informacij, ali določitev drugih neprimernih, ne nujnih ali nepotrebnih tehničnih oz. komercialnih pogodbenih pogojev) sebi in svojim povezanim družbam zagotavljale boljše pogoje pri poslovanju, s tem pa izrivale konkurente s trga. Vse to pa se lahko odraža v ovirah za vstop na trg. Informacije in storitve, ki jih navedene družbe zagotavljajo ostalim operaterjem, morajo biti zato podane v enakem času in biti enake kakovosti, kot jih zagotavljajo zase oziroma za svoj vertikalno povezani del, ki ponuja maloprodajne storitve. Prav tako morajo biti enaki tudi vsi ostali pogoji medomrežnega povezovanja oziroma operaterskega dostopa. Da se zagotovi navedeno, pa je nujno, da so vsi pogoji (tehnični in komercialni) za medomrežno povezovanje oziroma operaterski dostop jasni, transparentni in znani vnaprej.

Navedene družbe lahko kot operaterji s pomembno tržno močjo narekujejo pogoje zaključevanja klicev v lastnem omrežju in bi lahko z diskriminatornim obnašanjem postavili sebe ali določenega drugega operaterja v boljši položaj naproti ostalim. Na enak način bi lahko pri nudenju storitev zaključevanja govornih klicev diskriminirali druge operaterje nasproti svojemu vertikalno integriranemu delu, ki deluje v smislu maloprodajnega nudenja javnih mobilnih telefonskih storitev svojim končnim uporabnikom. V tem primeru bi prišlo do izkrivljanja konkurence, omejena ali onemogočena bi lahko bila možnost izvajanja povezljivosti med koncema in posledično konkurenčno delovanje na maloprodajnem trgu.

Na podlagi navedenega je treba družbam A1 Slovenija, T-2, Telekom Slovenije in Telemach, ki so operaterji s pomembno tržno močjo v posameznih mobilnih omrežjih, naložiti obveznosti zagotavljanja enakega

obravnavanja v okviru katere morajo zagotoviti enakovredne pogoje v enakovrednih okoliščinah za vse operaterje in jim morajo nuditi storitve in informacije v zvezi z medomrežnim povezovanjem oziroma operatorskim dostopom pod enakimi pogoji in enake kvalitete kot za svoje lastne storitve. Slednje se prav tako nanaša na enako obravnavo klicev na posebne številke, kar pomeni, da morajo navedene družbe zaključevati tovrstne klice, ki izvirajo iz drugih omrežij, enakovredno klicem, ki izvirajo od lastnih končnih uporabnikov v omrežju posamezne družbe, predvsem z namenom preprečiti, da bi večji operaterji manjšim postavljali neenakovredne pogoje za dostop do storitev ponudnikov na posebnih številkah, ki se nahajajo v omrežju takšnega operaterja.

Družbam A1 Slovenija, T-2, Telekom Slovenije in Telemach je po ugotovitvah agencije treba v okviru obveznosti enakega obravnavanja naložiti tudi obveznost, v okviru katere morajo z vidika zaračunavanja cene zaključevanja klicev v svojem omrežju enako obravnavati klice ne glede na izvor klica (fiksno ali mobilno omrežje), skladno z določitvijo upoštevnega trga zaključevanja klicev v posameznih mobilnih omrežjih. Pri tem pa velja pogoj, da je izvor klica znotraj notranjega trga Evropske unije, kar pomeni, da klic izvira od uporabnika operaterja, ki deluje na notranjem trgu Evropske unije oziroma EEA, ki poleg držav članic Evropske unije vključuje še Islandijo, Liechtenstein in Norveško, in da je številka kličočega izvirna, kar pomeni, da je številka popolna, nespremenjena in posredovana v izvorni obliki oziroma da na poti od izvora klica do točke medomrežnega povezovanja z omrežjem, v katerem se zaključuje klic, vanjo ni bilo poseženo. Agencija zaradi sorazmernosti ukrepa navedene obveznosti ne nalaga za klice, ki izvirajo izven notranjega trga Evropske unije, saj bi takšna obveznost slovenske operaterje v primerjavi z operaterji, ki ne delujejo na notranjem trgu in tistimi, ki delujejo na notranjem trgu pa takšne obveznosti nimajo, postavila v neenakopraven položaj. Slednji namreč lahko za klice z izvorom izven notranjega trga Evropske unije zaračunavajo neregulirane (bistveno višje) cene zaključevanja klicev oziroma drugih s tem povezanih storitev, medtem ko slovenski operaterji, ki bi bili podvrženi regulaciji, te možnosti ne bi imeli in bi lahko zaračunavali zgolj regulirano ceno zaključevanja klicev.

Navedene družbe morajo tako drugim operaterjem zaračunavati veleprodajne cene za zaključevanje klicev v svojem posameznem mobilnem omrežju po načelu enakega obravnavanja, kar pomeni, da morajo biti te veleprodajne cene enake za vse druge neposredno medomrežno povezane operaterje na notranjem trgu, torej na ravni Evropske unije, pod pogojem, da je izvor klica znotraj notranjega trga Evropske unije in da je številka kličočega izvirna. Pri tem je klic z izvorom znotraj notranjega trga Evropske unije klic, ki izvira od uporabnika operaterja, ki deluje na notranjem trgu Evropske unije oziroma EEA, ki poleg držav članic Evropske unije vključuje še Islandijo, Liechtenstein in Norveško, številka kličočega pa je izvirna, ko je številka popolna, nespremenjena in posredovana v izvorni obliki oziroma ko na poti od izvora klica do točke medomrežnega povezovanja z omrežjem, v katerem se zaključuje klic vanjo, ni bilo poseženo. Stroškovna razlika v ceni med različnimi neposredno medomrežno povezanimi operaterji na notranjem trgu namreč ni z ničemer upravičena, zato se mora za dosego dolgoročne konkurenčnosti in zaščito končnih uporabnikov naložiti obveznost enakega obravnavanja vseh neposredno medomrežno povezanih operaterjev na notranjem trgu Evropske unije, ne glede na tip omrežja, iz katerega izvira klic, pod pogojem, da klic izvira znotraj notranjega trga Evropske unije in da je številka kličočega izvirna, kar mora agencija zagotoviti skladno s 196. členom ZEKom-1. Predlagana obveznost je bila na predmetnem upoštevnelem trgu operaterjem s pomembno tržno močjo naložena že s spremembo trenutno veljavnih regulativnih odločb z dne 5. 4. 2016.

Agencija dalje ugotavlja, da bo potrebno družbam A1 Slovenija, T-2, Telekom Slovenije in Telemach, ki upravljajo s fiksnim in mobilnim omrežjem, v okviru obveznosti zagotavljanja enakega obravnavanja v zvezi z medomrežnim povezovanjem in operatorskim dostopom poleg navedenih obveznosti naložiti tudi obveznost, na podlagi katere bodo navedene družbe morale z vidika internega tranzita klicev med lastnim fiksnim in mobilnim omrežjem enako obravnavati vse klice, tako lastnih kot končnih uporabnikov drugih operaterjev, pri čemer bodo morale omogočiti zaključevanje klicev v lastnem mobilnem omrežju preko medomrežnih povezav, ki jih imajo drugi operaterji vzpostavljene s fiksnim omrežjem posameznih družb. Namen predlagane obveznosti je, da se prepreči, da bi navedene družbe drugim operaterjem postavljale

neenakovredne pogoje za dostop do končnih uporabnikov, ki se nahajajo v mobilnem omrežju posamezne družbe. Ker gre za enotna fiksno-mobilna konvergenčna omrežja posameznih družb, bi vsaka zahteva za ločeno vzpostavitev medomrežnih povezav za zaključevanje klicev v fiksnem in zaključevanje klicev v mobilnem omrežju poleg tega tudi predstavljala neučinkovito podvajanje medomrežnih povezav. Pri internem tranzitu klicev med fiksnim in mobilnim omrežjem znotraj učinkovitega operaterja, ki upravlja enotno fiksno-mobilno konvergenčno omrežje, poleg stroškov zaključevanja klicev, ki so odvisni od omrežja, v katerem se zaključuje posamezen klic – bodisi v fiksno bodisi v mobilno omrežje – tudi ne nastajajo dodatni stroški oziroma t.i. dolgoročni inkrementalni (prirastni) stroški (pure LRIC). Iz navedenega razloga bodo družbe A1 Slovenija, T-2, Telekom Slovenije in Telemach tako lahko zaračunale samo strošek učinkovitega zaključevanja klicev glede na omrežje, v katerem se klic zaključuje – bodisi v fiksno bodisi v mobilno omrežje – in torej ne bodo upravičene do dodatnega zaračunavanja tranzita, saj ta nima podlage v dejansko nastalih stroških učinkovitega operaterja. Agencija pri tem dodaja, da v splošnem tranzit klicev pomeni usmerjanje klicev, ki ga izvajajo t.i. tranzitni operaterji, ki klice posredujejo preko svojega omrežja med omrežji dveh drugih operaterjev. Tako se tranzit ne more izvajati znotraj omrežja enega operaterja in ga operater drugim operaterjem ne sme zaračunati, kar je bila tudi podlaga za nizozemskega regulatorja, da je operaterjem prepovedal zaračunavanje internega tranzita med fiksnim in mobilnim omrežjem.

Agencija želi z navedenim dodatnim ukrepom poleg neučinkovitega podvajanja medomrežnih povezav preprečiti tudi neupravičeno zaračunavanje internega tranzita med lastnim fiksnim in mobilnim omrežjem, ki ga dodatno po neregulirani ceni zaračunava družba Telekom Slovenije, v prihodnje pa bi ga lahko v primeru ne naložitve tega ukrepa pričeli zaračunavati tudi drugi operaterji. Ukrep je sorazmeren, saj družbe navedeno storitev zagotavljajo že same sebi oziroma svojemu povezanemu delu družbe, ki ponuja fiksno telefonijo, poleg tega pa jo omogočajo tudi drugim operaterjem, ki jo sicer večji operaterji praviloma uporabljajo za zagotavljanje dodatnih kapacitet v primeru nedelovanja primarnih medomrežnih povezav, manjši pa kot edino povezavo z mobilnim omrežjem. Poleg tega pa operaterji tudi postopoma prehajajo na enotno IMS platformo za fiksne in mobilne storitve – A1 Slovenija in T-2 sta napovedala uvedbo enotne IMS platforme do konca leta 2019, Telekom Slovenije in Telemach pa se glede časa uvedbe nista opredelila – slednje pa še dodatno spodbuja uvajanje NFV/SDN tehnologij v omrežja operaterjev.

Predlagane obveznosti enakega obravnavanja so nujen in sorazmeren ukrep za doseganje dolgoročne konkurenčnosti in zaščite vseh končnih uporabnikov, česar ni mogoče doseči na drugačen način, operaterjem pa enako obravnavanje, glede na koristi, ki jih za javni interes predstavlja, v ničemer ne prinaša dodatnih obremenitev. Agencija ugotavlja, da je naložitev navedene obveznosti nujno potrebna, da se na trgu prepreči opisana diskriminatorna ravnanja, ki bi s postavljanjem ovir za operaterje prizadela prav končne uporabnike. Interes slednjih je namreč v tem, da na trgu deluje več operaterjev in da ponujajo čim širšo paleto produktov in storitev za primerno ceno, predpogoj za to pa je, da so medsebojno omrežno povezani. Poleg tega obveznost enakega obravnavanja kot dopolnilni instrument k obveznosti dopustitve operatorskega dostopa omogoča in pospešuje vstop novih operaterjev z namenom ponujanja maloprodajnih storitev končnim uporabnikom, obenem pa zagotavlja obstoječim operaterjem, da bodo deležni enakega obravnavanja in pridobivali enake informacije kot njihovi konkurenti ali povezane družbe in organizacijske enote družbe posameznega operaterja s pomembno tržno močjo. Po drugi strani enakost obravnavanja kot regulativna obveznost za operaterje ne predstavlja nesorazmernega bremena, saj ne nalaga novih dejanj, storitev, dopustitev ali opustitev, temveč le kvalitativno definira njihov odnos do drugih operaterjev na medoperatorskem trgu. Agencija obenem ugotavlja, da je bila obveznost enakega obravnavanja v Evropski Uniji brez izjeme naložena vsem operaterjem s pomembno tržno močjo na veleprodajnem trgu zaključevanja klicev v javnih mobilnih omrežjih. Obveznost enakega obravnavanja je bila sicer vsem operaterjem naložena že z zadnjimi regulativnimi odločbami ter v obliki, kot je predlagana, bistveno ne presega okvira do dosedanjih obveznosti.

10.3 Obveznost zagotavljanja preglednosti

Agencija lahko na podlagi 102. člena ZEKom-1 operaterju s pomembno tržno močjo naloži, da zagotavlja preglednost glede medomrežnega povezovanja oziroma operaterskega dostopa tako, da od njega zahteva razkritje določenih informacij v zvezi z medomrežnim povezovanjem oziroma operaterskim dostopom, kot so računovodske informacije, tehnične specifikacije, značilnosti omrežja, pogoje izvedbe in uporabe, cene in drugo. Namen obveznosti zagotavljanja preglednosti je, da imajo vsi operaterji na trgu dostop do informacij glede pogojev za medomrežno povezovanje.

ZEKom-1 v četrtem odstavku 102. člena določa, da lahko agencija od operaterja s pomembno tržno močjo, ki mu je naložena tudi obveznost enakega obravnavanja, zahteva, da objavi vzorčno ponudbo za operaterski dostop do omrežnih zmogljivosti, ki mora biti dovolj razčlenjena, da drugim operaterjem, ki zahtevajo od operaterja s pomembno močjo na predmetnem upoštevem trgu določeno storitev v zvezi z medomrežnim povezovanjem, ni treba plačati zmogljivosti, ki niso nujne za zahtevano storitev. Slednje preprečuje mehanizme, s katerimi bi operater s pomembno tržno močjo pri medomrežnem povezovanju z neutemeljenimi tehničnimi ali komercialnimi pogoji omejeval in oteževal medomrežno povezovanje.

Vzorčna ponudba mora biti sestavljena tako, da opiše storitve, ki jih operater s pomembno tržno močjo ponuja v zvezi z medomrežnim povezovanjem oziroma operaterskim dostopom in mora biti razčlenjena na komponente v skladu s tržnimi potrebami ter povezanimi pogoji, vključno s cenami, agencija pa sme zahtevati njeno spremembo, če ne ustreza zakonskim določbam ali določbam odločbe, s katero je bila naložena.

Na podlagi navedenega agencija ugotavlja, da je treba družbam A1 Slovenija, T-2, Telekom Slovenije in Telemach skupaj z obveznostjo dopustitve operaterskega dostopa do omrežnih zmogljivosti in obveznostjo zagotavljanja enakega obravnavanja nujno naložiti tudi obveznost zagotavljanja preglednosti, v okviru katere bo posamezna družba morala:

- na svoji spletni strani na transparentnem in enostavno dosegljivem mestu objaviti vzorčno ponudbo, iz katere so jasno razvidne najmanj opisane storitve, ki jih ponuja v zvezi z medomrežnim povezovanjem oziroma operaterskim dostopom, razčlenjene na komponente v skladu s tržnimi potrebami, vključno s tehničnimi specifikacijami in značilnostmi omrežja, ter z njimi povezanimi pogoji izvedbe in uporabe, ter vse pogoje, ki omejujejo dostop do oziroma uporabo storitev, vključno s cenami, ter je dovolj razčlenjena, da drugim operaterjem, ki želijo določeno storitev v zvezi z medomrežnim povezovanjem oziroma operaterskim dostopom, ni treba plačati zmogljivosti, ki niso nujne za zahtevano storitev. Pri tem bo morala vzorčno ponudbo za IP medomrežno povezovanje objaviti v 6 mesecih od dokončnosti odločbe;
- Agencijo za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije in vse operaterje, s katerimi ima sklenjene pogodbe o medomrežnem povezovanju, neposredno pisno obvestiti o vseh nameranih spremembah vzorčne ponudbe najkasneje 30 dni pred uveljavitvijo, skupaj z obrazložitvijo spremembe in hkrati nameravane spremembe z obrazložitvijo objaviti tudi na svoji spletni strani, kar pa ne velja za prvo implementacijo obveznosti cenovnega nadzora.

Agencija je navedeno obveznost naložila že z zadnjimi regulativnimi odločbami, in sicer družbam A1 Slovenija, T-2, Telekom Slovenije in Telemach z odločbami št. 38244-2/2014/3, 38244-4/2014/3, 38244-1/2014/12, 38244-3/2014/2, vse z dne 29.7.2014.

Pri tovrstnem operaterskem dostopu oziroma medomrežnem povezovanju gre za tehnično kompleksno storitev, ki je hkrati povezana z neposrednimi stroški in cenami vzpostavitve in vzdrževanja medomrežne povezave. Izvajanje obveznosti dopustitve operaterskega dostopa oziroma medomrežnega povezovanja pod pogoji enakega obravnavanja je v tem primeru mogoče le s hkratnim transparentnim prikazom vseh informacij in pogojev, tehničnih in komercialnih, za dostop do omrežja oziroma medomrežnega povezovanja.

Zainteresiranim operaterjem, ki se želijo medomrežno povezati z družbami A1 Slovenija, T-2, Telekom Slovenije in Telemach, samo razkritje določenih informacij ne bi bilo dovolj, zato je objava ustrezne vzorčne ponudbe nujna. Taka vzorčna ponudba mora biti dovolj razčlenjena, tako da operaterjem, ki želijo operaterski dostop oziroma medomrežno povezavo, ni treba nabavljati in plačati zmogljivosti, ki niso nujno potrebne za izvedbo zahtevane storitve. V vzorčni ponudbi morajo biti opisane storitve, ki jih operater s pomembno tržno močjo ponuja, razčlenjene na komponente v skladu s tržnimi potrebami, ter z njimi povezani pogoji, vključno s cenami. Navedene družbe morajo tako svoje vzorčne ponudbe objaviti na svojih spletnih straneh na transparentnem in enostavno dosegljivem mestu.

Ob tem agencija ugotavlja, da je družbam A1 Slovenija, T-2, Telekom Slovenije in Telemach treba naložiti obveznost, v skladu s katero morajo agencijo in vse operaterje, s katerimi imajo sklenjene pogodbe o medomrežnem povezovanju, neposredno pisno obvestiti o vseh nameravanih spremembah vzorčne ponudbe najmanj 30 dni pred uveljavitvijo sprememb, skupaj z obrazložitvijo spremembe. Nameravane spremembe bodo morale družbe istočasno objaviti tudi na svojih spletnih straneh. S tem se agenciji in drugim operaterjem omogoči, da se pravočasno odzovejo na morebitne spremembe vzorčne ponudbe. To pa ne velja za prvo implementacijo obveznosti cenovnega nadzora.

Agencija ocenjuje, da bi se v praksi lahko zgodilo, da bi navedene družbe posameznim operaterjem, če jim ne bi bila naložena obveznost objave vzorčne ponudbe, pri pogajanjih ponujale različne pogoje za medomrežna povezovanja. Objava vzorčne ponudbe je glede na navedeno sorazmeren ukrep, saj prispeva k transparentnemu delovanju navedenih družb, hkrati pa le dopolnjuje naloženi obveznosti dostopa in enakega obravnavanja. Le z objavo vzorčne ponudbe je mogoče namreč učinkovito preprečiti postavljanje ovir za vstop na trg ali ovir, ki bi lahko nastopile ob zahtevi po dostopu do omrežnih elementov za medomrežno povezovanje. S tem se olajša vstop na trg novim operaterjem in delovanje obstoječim ter zagotovi učinkovito konkurenco pri zagotavljanju dostopa do elektronskih komunikacijskih omrežij in elektronskih komunikacijskih storitev na sicer monopolnih upoštevni trgih zaključevanja govornih klicev v posameznih javnih mobilnih omrežjih. Za delovanje in razvoj predmetnega upoštevni trga je nujno, da operaterji poznajo pravila, pod katerimi se zaključujejo govorni klici v posamezno javno mobilno omrežje, saj ni nobenega drugega načina, s katerim bi se lahko zagotovila komunikacija s končnimi uporabniki posameznega omrežja. Predvsem je to pomembno zaradi nepremostljivih vstopnih ovir na tem upoštevni trgu.

Glede na zgoraj navedeno agencija predlaga, da se družbam A1 Slovenija, T-2, Telekom Slovenije in Telemach naloži obveznost zagotavljanja preglednosti, na podlagi katere morajo družbe v obliki vzorčne ponudbe za operaterski dostop do omrežnih zmogljivosti objaviti vse pogoje (tehnične specifikacije, cene in druge pogoje), ki jih je treba izpolniti za dostop do njihovega omrežja in sicer takoj od naložitve te obveznosti. Pri tem bodo navedene družbe morala vzorčno ponudbo za IP medomrežno povezovanje objaviti v 6 mesecih od dokončnosti odločb. Navedena obveznost, vključno s predlaganim časovnim okvirjem, je sorazmerna in ne more predstavljati nesorazmernega bremena, saj imajo vsi štirje operaterji posameznih javnih mobilnih omrežij takšne vzorčne ponudbe že objavljene na podlagi obstoječih regulativnih obveznosti na posameznih predmetnih upoštevni trgih.

10.4 Obveznost cenovnega nadzora in stroškovnega računovodstva

Na podlagi 106. člena ZEKom-1 lahko agencija operaterju omrežja s pomembno s tržno močjo z odločbo naloži obveznost cenovnega nadzora in stroškovnega računovodstva.

Agencija lahko v skladu s prvim odstavkom 106. člena ZEKom-1 z odločbo, iz prvega odstavka 101. člena ZEKom-1, naloži določenemu operaterju omrežja s pomembno tržno močjo obveznosti v zvezi s pokrivanjem stroškov in kontrolo cen, vključno z obveznostmi glede stroškovne naravnosti cen in obveznostmi glede sistemov stroškovnega računovodstva, v povezavi z zagotavljanjem določene vrste medomrežnega povezovanja oziroma operaterskega dostopa.

Agencija naloži navedeno obveznost, če na podlagi analize upoštevanih trgov oceni, da bi operater omrežja s pomembno tržno močjo zaradi pomanjkanja učinkovite konkurence utegnil obdržati ali previsoke cene ali prenizko razliko med maloprodajnimi in veleprodajnimi cenami v škodo končnih uporabnikov (drugi odstavek 106. člena ZEKom-1).

Skladno s tem namerava agencija operaterjem s pomembno tržno močjo naložiti obveznosti cenovnega nadzora in stroškovnega računovodstva, kot to izhaja iz nadaljevanja.

Agencija namerava v okviru obveznosti cenovnega nadzora in stroškovnega računovodstva operaterju s pomembno tržno močjo naložiti, da bo moral:

- ceno zaključevanja govornih klicev v lastnem javnem mobilnem telefonskem omrežju oblikovati in uveljaviti tako, da bo znašala 0,00916 EUR/min, pri čemer ta cena ne velja za zagotavljanje storitev zaključevanja govornih klicev v lastnem javnem mobilnem telefonskem omrežju samemu sebi, ko ti klici hkrati tudi izvirajo iz njegovega javnega mobilnega telefonskega omrežja;
- cene vseh drugih storitev, ki so nujne za zaključevanje klicev v njegovem javnem mobilnem telefonskem omrežju, oblikovati in uveljaviti tako, da bodo te temeljile na učinkovitih stroških, pri čemer mora Agenciji za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije te cene na njeno zahtevo stroškovno dokazati in utemeljiti.

Evropska komisija je leta 2009 izdala Priporočilo o regulaciji cen zaključevanja klicev v fiksni in mobilni omrežjih EU - 2009/396/ES, v nadaljevanju Priporočilo Komisije o zaključevanju klicev¹⁶, z namenom zmanjšanja neskladij in nedoslednosti pri cenovni regulaciji veleprodajnega zaključevanja klicev. Navedenemu priporočilu je agencija pri določitvi cenovne regulacije že sledila, kar se odraža v cenovni regulaciji, zapisani v izdanih odločbah operaterjem s pomembno tržno močjo, št. 38244-2/2014/3, 38244-4/2014/3, 38244-1/2014/12, 38244-3/2014/2, vse z dne 29.7.2014.

Glavni namen Priporočila Komisije o zaključevanju klicev je bilo zmanjšanje razlik pri določitvi cene in posledično znižanje cene zaključevanja klicev v fiksno in mobilno omrežje v državah članicah Evropske unije (v nadaljevanju: EU). Za izračun cene veleprodajnega zaključevanja klicev v mobilnem omrežju (v nadaljevanju: MTR), Priporočilo Komisije o zaključevanju klicev navaja uporabo stroškovnega modela čistih dolgoročnih prirastnih stroškov od spodaj navzgor (»pure« BU LRIC). Zaradi uporabe navedene metodologije je bilo pri določanju veleprodajne cene za MTR pričakovano njihovo znižanje.

Povzeto po študiji podjetja TERA Consultants¹⁷, naročeno s strani Evropske komisije, je v državah, kjer je bilo Priporočilo Komisije o zaključevanju klicev upoštevano in implementirano, le to privedlo do pomembnih koristi tako za konkurenco, potrošnike in socialno blaginjo, saj se je MTR v teh državah znižala iz povprečnih 8 € cent/min v letu 2009 na 1 € cent/min v letu 2015 kar znaša kar 87% znižanje. Študija sicer navaja, da je vpliv upoštevane Priporočila Komisije o zaključevanju klicev lažje ovrednotiti za mobilni sektor kot za fiksni sektor, saj imajo govorne storitve v mobilnem sektorju pomembnejšo vlogo kot v fiksni, prav tako prebivalci EU pogosteje uporabljajo za govorne klice mobilne telefone kot fiksne telefone. Najpomembnejši vpliv upoštevane Priporočila Komisije o zaključevanju klicev naj bi bil velik porast klicev iz mobilnega v fiksno omrežje in zmanjšanje preplačila mobilnim operaterjem. Klici iz mobilnega v fiksno omrežje so se v državah EU z implementiranim Priporočilom med leti 2009 in 2014 povečali za 66%, medtem ko so se v ostalih državah EU povečali le za 9%.

Odgovor BERECa¹⁸ v okviru javnega posvetovanja Evropske komisije na temo ovrednotenja Priporočila Komisije o zaključevanju klicev, ki je bilo izvedeno v letu 2016, opozarja na koristi določanja MTR na ravni

¹⁶ Priporočilo Komisije z dne 7. maja 2009 o regulaciji cen zaključevanja klicev v fiksni in mobilni omrežjih EU

¹⁷ Študija podjetja TERA Consultants: Assessment of the 2009 Termination Rates Recommendation and costing methodologies for estimating termination rates

¹⁹ Odgovor BERECa v okviru javnega posvetovanja Evropske komisije na temo ovrednotenja Priporočila Komisije o zaključevanju klicev

BU-LRIC metodologije. Prikazuje pozitivne učinke usklajenega pristopa po Evropi tako za nacionalne trge kot za razvoj notranjega trga. Dokument priznava, da se je zaradi Priporočila Komisije o zaključevanju klicev uspešno znižala vrednosti MTR znotraj držav EU. V času poteka posvetovanja (pomlad 2016) je večina držav članic EU vrednosti MTR izračunala na ravni, ki je skladna s Priporočilom Komisije o zaključevanju klicev, nekatere države članice pa načel Priporočila Komisije o zaključevanju klicev še niso upoštevale. BEREC je poudaril, da je to razhajanje bistveno in je zato predlagal, da bi morala biti načela Priporočila Komisije o zaključevanju klicev zavezujoča. Dokument povzema, da so se vrednosti MTR v državah, ki so implementirale stroškovno metodologijo BU-LRIC znižale, hkrati pa so se tudi zmanjšale razlike v njihovih vrednostih. Čeprav države uporabljajo enak model za izračun cene zaključevanja klicev, se zaradi tehnoloških raznolikosti med državami pojavljajo razlike v končni vrednosti. Tukaj se poudarja obstoj in pomen različnih dejavnikov: različne topologije omrežij, različnih geografskih področij, različne opreme in različnih stroškov po posameznih državah, ki imajo vpliv na izračun končne vrednosti, ki se po državah, kljub uporabi enotnega stroškovnega modela, razlikujejo. Vendar pa je, upoštevanje Priporočila Komisije o zaključevanju klicev pripomoglo k občutnem znižanju cen zaključevanja klicev v državah EU.

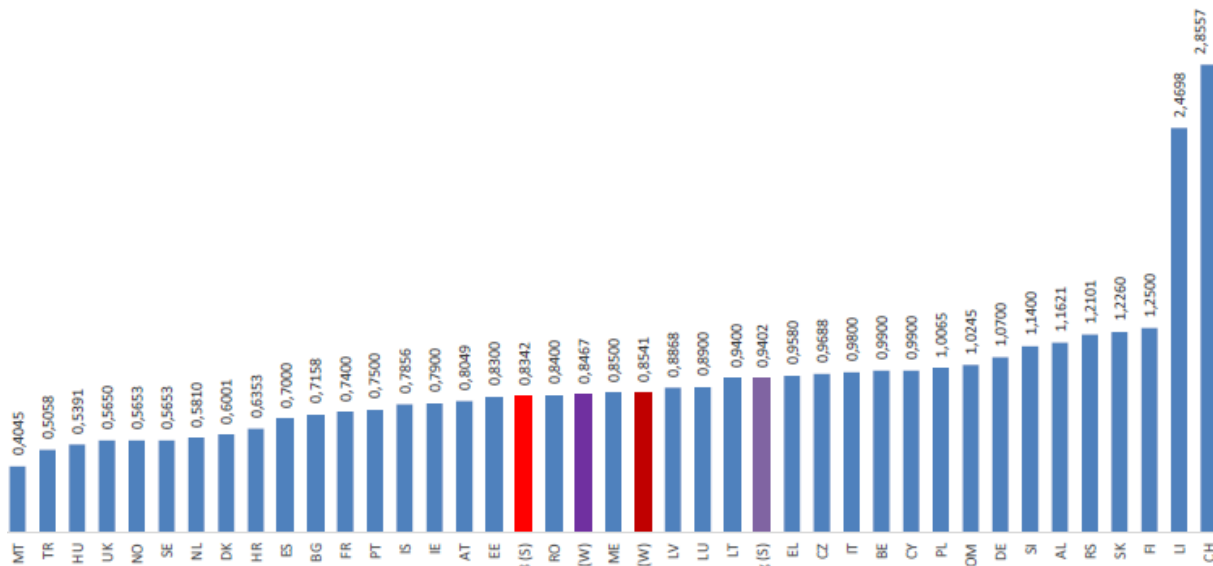
V okviru političnega dogovora Kodeks evropskih elektronskih komunikacij (EECC¹⁹) naj bi Evropska komisija do 31. decembra 2020 sprejela zavezujočo odločitev o določitvi enotnih najvišjih vrednosti zaključevanja klicev za fiksno in mobilno omrežje na ravni EU. Tako odločitev pa bo potrebno pregledati vsakih pet let. Pri prvem določanju najvišjih vrednosti bo morala Evropska komisija upoštevati tehtano povprečje učinkovitih stroškov v fiksnih in mobilnih omrežjih, kot je določeno z uporabo stroškovnega modela čistih dolgoročnih prirastnih stroškov od spodaj navzgor. Najvišje vrednosti, določene s prvo odločitvijo Evropske komisije, ne bodo višje od najvišjih vrednosti, ki veljajo v kateri koli državi članici. Komisija lahko šest mesecev pred sprejetjem te odločitve izvede prilagoditve zaradi izjemnih nacionalnih okoliščin.

Vrednosti zaključevanja klicev, veljavne v juliju 2018, prikazane v poročilu BEREC Termination rates at European level²⁰, kažejo, da povprečna vrednost MTR na evropski ravni (vseh 37 držav) znaša 0,9402 € cent/min, povprečna vrednost MTR, izračunana kot enostavno povprečje vrednosti MTR reguliranih operaterjev v EU (28 članic Evropske Unije) pa znaša 0,8541 € cent/min. Najnižja vrednost MTR je zabeležena v Malti (0,4045 € cent/min), najvišja pa v Švici (2,8557 € cent/min).

¹⁹ Direktiva (EU) 2018/1972 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah

²⁰ Poročilo BEREC Termination rates at European level July 2018

Slika 10: MTR po državah- julij 2018 (€ cent za minuto storitve)



Vir: BEREC Termination rates at European level

Sicer od 37 nacionalnih regulatorjev, ki poročajo podatke, zajete v poročilu BEREC, 23 nacionalnih regulatorjev uporablja stroškovni model čistih dolgoročnih prirastnih stroškov od spodaj navzgor, 3 nacionalni regulatorji koristijo tržne primerjalne analize, 6 jih uporablja stroškovni model BU LRIC in tržne primerjalne analize, 3 nacionalni regulatorji ne uporabljajo nobenega od naštetih pristopov, v enem primeru pa je model poslovna skrivnost.

Slika 11: Stroškovni modeli uporabljeni pri regulatorjih po Evropi



Vir: BEREC Termination rates at European level

Agencija je smernice Priporočila Komisije o zaključevanju klicev upoštevala z izdanimi odločbami že leta 2014, kjer se je za izračun MTR uporabil stroškovni model čistih dolgoročnih prirastnih stroškov od spodaj navzgor (»pure« BU LRIC).

Operaterji s pomembno tržno močjo na tem upoštevnem trgu imajo lahko zaradi odsotnosti učinkovite konkurence in monopolnih položajev na posameznih upoštevnih trgih zaključevanja govornih klicev v posameznih mobilnih omrežjih ekonomski interes za določena ravnanja, kot je postavljanje neprimernih cen v škodo drugih operaterjev in končnih uporabnikov, ob odsotnosti regulacije pa obstaja možnost uresničevanja tega interesa. Prav zato, ker so navedene družbe monopolisti pri nudenju zaključevanja govornih klicev v svojem omrežju, lahko izkoriščajo to prednost pri opravljanju navedenih storitev. Tako lahko za druge operaterje oblikujejo ceno za zaključevanje govornih klicev v svojem omrežju na ravni, ki bi omogočala ekscesne dobičke oziroma različno za različne operaterje.

Tako je Agencija pri predlagani obveznosti cenovnega nadzora upoštevala dejstvo, da je vsak izmed operaterjev monopolist pri zaključevanju klicev v lastnem omrežju. Agencija je upoštevala tudi ustreznost, nujnost in breme, ki ga tovrstne obveznosti predstavljajo za posameznega operaterja. Agencija je pri nalaganju obveznosti upoštevala dosedanje izkušnje, dobre prakse drugih regulatorjev in Priporočilo Komisije o zaključevanju klicev.

V nadaljevanju opisani način predloga cenovne regulacije zagotavlja dolgoročno konkurenčnost in varstvo končnih uporabnikov, saj le upoštevanje stroškovne cene učinkovitega zagotavljanja storitve zaključevanja klicev omogoča izenačenje cene zaključevanja klicev med operaterji, kar je podlaga za zagotavljanje trajnostne konkurence. Predlagane obveznosti so primerne in sorazmerne, kar bo agencija dodatno utemeljila. Transparenten nadzor nad veleprodajnimi cenami je namreč nujen, da se drugim operaterjem omogoči dostopnost komunikacijskih storitev na veleprodajnem trgu po takšnih cenah, ki bi jim v nadaljevanju omogočale konkurenčnost na maloprodajnih trgih, kar je posledično v korist uporabnikov.

10.4.1 Oblikovanje cene zaključevanja govornih klicev v posameznih javnih mobilnih telefonskih omrežjih

Agencija je pri izračunu cene zaključevanja govornih klicev v posameznih javnih mobilnih telefonskih omrežjih uporabila lasten stroškovni model čistih dolgoročnih prirastnih stroškov (»pure« BU LRIC). Agencija je pri izračunu nove cene MTR uporabila model, izdelan in uporabljen za izračun cene v letu 2014, pri čemer je vrednosti v modelu posodobila in prilagodila stanju in razmeram, veljavnim v letu 2017 (zadnji revidirani podatki). Agencija je v ta namen ponovno pridobila podatke od operaterjev A1 Slovenija, T-2, Telekom Slovenije in Telemach.

V nadaljevanju agencija podaja razloge in podlago za uporabo navedene metodologije, splošen opis LRIC metodologije izračunavanja stroškovnih cen zaključevanja klicev in opis lastnega LRIC modela.

Glede na posebne značilnosti trgov zaključevanja klicev je treba stroške storitev zaključevanja klicev izračunati na podlagi predvidenih dolgoročnih prirastnih stroškov (LRIC). Pri modelu LRIC so vsi stroški spremenljivi, in ker se predvideva, da se vsa sredstva dolgoročno nadomestijo, omogoča določanje cen na osnovi modela LRIC učinkovito povrnitev stroškov. Modeli LRIC upoštevajo le tiste stroške, ki nastanejo pri zagotavljanju predvidenega prirasta. Ustrezni prirastni stroški (tj. stroški, ki se jim je mogoče izogniti) veleprodajnega zaključevanja klicev so torej razlika med skupnimi dolgoročnimi stroški operaterja, ko izvaja vse svoje storitve, in skupnimi dolgoročnimi stroški istega operaterja, ko tretjim strankam ne zagotavlja veleprodajne storitve zaključevanja klicev. Pristop, ki temelji na prirastnih stroških, upošteva samo dejansko nastale stroške, ki jih ne bi bilo, če storitve, vključene v prirast, ne bi več izvajali (tem stroškom se je torej mogoče izogniti), in spodbuja učinkovito proizvodnjo in potrošnjo ter zmanjšuje morebitno izkrivljanje konkurence. Zato je upravičena uporaba čistega pristopa LRIC, pri čemer je ustrezni

prirastek veleprodajna storitev zaključevanja klicev, vključeni pa so samo stroški, ki se jim je mogoče izogniti.

Poleg tega bi bilo na podlagi pristopa LRIC mogoče kriti vse stalne in spremenljive stroške (ker stalni stroški postanejo v daljšem časovnem obdobju spremenljivi), ki dodatno nastanejo pri opravljanju veleprodajne storitve zaključevanja klicev, kar bi olajšalo učinkovito povrnitev stroškov. Kot že navedeno, so stroški, ki se jim je mogoče izogniti, razlika med opredeljenimi skupnimi dolgoročnimi stroški operaterja, ko izvaja vse svoje storitve, in opredeljenimi skupnimi dolgoročnimi stroški istega operaterja, ko izvaja vse svoje storitve razen veleprodajne storitve zaključevanja klicev, s katero oskrbuje tretje stranke (tj. ločeni stroški operaterja, ki ne zagotavlja zaključevanja klicev tretjim strankam). Da bi zagotovili primeren pripis stroškov, je treba razlikovati med stroški, ki so odvisni od prometa, tj. vsemi stalnimi in spremenljivimi stroški, ki se povečajo, ko se poveča promet, in stroški, ki niso odvisni od prometa, tj. vsemi stroški, ki se ne povečajo, ko se poveča promet. Da bi opredelili stroške, ki se jim je mogoče izogniti pri veleprodajnem zaključevanju klicev, je treba zanemariti stroške, ki niso odvisni od prometa. Poleg tega je primerno, da se stroške, odvisne od prometa, najprej dodeli drugim storitvam (npr. vzpostavljanju povezave, sporočilom SMS in MMS, širokopasovnim storitvam, itd.), pri čemer bi bilo veleprodajno zaključevanje klicev storitev, ki jo upoštevamo kot zadnjo. Stroški, nastali pri veleprodajni storitvi zaključevanja klicev, bi morali biti torej visoki samo toliko, kot dodatni stroški, ki nastanejo pri opravljanju storitve. Stroški telefonskega aparata (mobilnega terminala) in kartice SIM niso odvisni od prometa in jih je treba izključiti iz modelov izračunavanja stroškov za veleprodajne storitve zaključevanja govornih klicev.

Pokritost je mogoče najbolje opisati kot sposobnost ali možnost, da se v določenem trenutku opravi klic s katere koli točke v omrežju, medtem ko zmogljivost predstavlja dodatne omrežne stroške, ki nastanejo pri povečanem prometu. Zaradi zagotavljanja take pokritosti naročnikom bodo nastali stroški, ki niso odvisni od prometa in se ne smejo pripisati prirasti veleprodajnega zaključevanja klicev. Povečanje zmogljivosti in razvoj novih storitev bolj spodbujata vlaganja v zrele trge mobilne telefonije, kar bi se moralo upoštevati tudi v modelu izračunavanja stroškov. Prirastni stroški veleprodajnih storitev zaključevanja govornih klicev morajo torej izključevati stroške pokritosti, vključevati pa stroške dodatne zmogljivosti, če ti nastanejo zaradi zagotavljanja veleprodajnih storitev zaključevanja govornih klicev. Stroški uporabe spektra (dovoljenja za ohranjanje in uporabo frekvenc spektra), ki nastanejo z zagotavljanjem maloprodajnih storitev naročnikom omrežja, so na začetku odvisni od števila naročnikov in ne od prometa, zato se ne bi smeli izračunavati kot del prirasta veleprodajne storitve zaključevanja klicev. Stroški pridobitve dodatnega spektra za povečanje zmogljivosti omrežja (nad minimum, potreben za zagotavljanje maloprodajnih storitev naročnikom), ki nastanejo, da bi se lahko izvajal promet, ki je posledica zagotavljanja veleprodajne storitve zaključevanja govornih klicev, morajo biti vključeni glede na predvidene oportunitetne stroške, kadar je to mogoče.

Po zgoraj opisanem pristopu bi primeri stroškov, ki bi bili zajeti v prirasti storitve zaključevanja klicev, vključevali dodatno zmogljivost omrežja, ki je potrebna za prenos dodatnega veleprodajnega prometa (npr. dodatna omrežna infrastruktura, če je potrebna za povečanje zmogljivosti za izvajanje dodatnega veleprodajnega prometa). Taki stroški, povezani z omrežjem, bi lahko vključevali dodatna središča, komutacijske centre za posredovanje klicev ali hrbtenično infrastrukturo, ki je neposredno potrebna za izvajanje prometa zaključevanja klicev tretjim strankam. Kadar si operaterji pri opravljanju storitev vzpostavljanja povezave in zaključevanja klicev nekatere elemente omrežja delijo (npr. celične lokacije ali bazne postaje), so ti elementi omrežja vključeni v model izračunavanja stroškov zaključevanja klicev samo, če so potrebni zaradi dodatne zmogljivosti, ki je nujna za izvajanje prometa zaključevanja klicev tretjim strankam.

Agencija je v lastnem stroškovnem modelu uporabila 25% tržni delež, torej enako kot pri izračunu obstoječe regulirane veleprodajne cene MTR, kar je opisano tudi nadaljevanju.

Evropska komisija je mnenja, da je zaključevanje klicev storitev, ki ustvarja ugodnosti tako za klicoče kot tudi za klicane (če prejemnik ne bi imel ugodnosti, klica ne bi sprejel), kar pomeni, da pri ustvarjanju

stroškov sodelujeta obe strani. Če bi se cene določale na podlagi vzročnih zvez stroškov, bi morala stran, ki ustvari stroške, te tudi kriti. S priznavanjem dvostranske narave trgov zaključevanja klicev, ko stroške ustvarjata obe strani, ni treba povrniti vseh nastalih stroškov z reguliranimi veleprodajnimi cenami zaključevanja klicev. Evropska komisija tako za namen predmetnega priporočila meni, da se lahko vsi stroški, ki nastanejo pri opravljanju veleprodajne storitve zaključevanja klicev in se jim je mogoče izogniti, povrnejo na podlagi veleprodajne cene, tj. vsi stroški, ki se povečajo, ko se poveča promet na področju veleprodajnega zaključevanja klicev.

Agencija mora zaradi spodbujanja naložb operaterjev omrežjih, vključno v omrežja naslednje generacije, upoštevati naložbe operaterja omrežja in mu zagotoviti primerno stopnjo donosnosti naložbe glede na vložena sredstva. Navedena metodologija v stroškovnem modelu preko povračila stroškov kapitala, določenega s pomočjo metode WACC, zagotavlja primerno stopnjo donosnosti naložbe glede na vložena sredstva in s tem povezana tveganja.

Agencija je navedena priporočila upoštevala že pri postavitvi modela v letu 2014. Model agencije, ki ga je uporabila za izračun cene zaključevanja govornih klicev v posameznih javnih mobilnih telefonskih omrežjih in temelji na metodologiji čistih dolgoročnih prirastnih stroškov (pure Long Run Incremental Costs), je skladen s Priporočilom Komisije o zaključevanju klicev.

Agencija je v svojem modelu uporabila predpostavko generičnega učinkovitega operaterja, ki ima 25% tržni delež uporabnikov, za katere v svojem omrežju zaključuje govorne klice. V Sloveniji delujejo štiri infrastrukturni operaterji, ki za uporabnike na svojem omrežju zaključujejo govorne klice in ob uporabi formule, ki pravi, da delež hipotetičnega učinkovitega operaterja znaša $1/n$, je agencija izračunala četrtinski ($1/4$), torej 25% tržni delež učinkovitega hipotetičnega operaterja, ki na slovenskem trgu zaključevanja klicev zagotavlja učinkovito storitev zaključevanja klicev v svojem omrežju. Zato je LRIC model agencije neposredno uporaben kot referenčni model za mobilne operaterje na slovenskem trgu. »Bottom up« model je osnovan na tehničnem modelu, ki temelji na učinkoviti sodobni tehnologiji in ne nujno na obstoječi tehnologiji omrežja dejanskega operaterja. Zaradi takšnega pristopa se obračunavajo stroški po tekočih cenah - CCA (current cost accounting). Zaradi pričakovanja sprememb cen sredstev v prihodnosti je v modelu uporabljena amortizacijska metoda »tilted annuity«, ki jo je agencija uporabila tudi že v preteklih stroškovnih modelih. Ta metoda upošteva ekonomsko dobo izrabe osnovnega sredstva ter trend gibanja cen posameznega sredstva, kar pomeni znižanje cen na svetovnih trgih privede do nižje ovrednotenih osnovnih sredstev v modelu in obratno.

Povpraševanje po storitvah se prenese na povpraševanje po omrežnih elementih, ki so definirani z omrežno strukturo in »routing« faktorji. Nadalje se povpraševanje prenese na infrastrukturne zahteve, ki so definirane s konfiguracijo opreme, s tem pa naj bi bili ocenjeni tudi infrastrukturni stroški. Vse skupaj lahko prevedemo na stroške omrežnih elementov in končno v stroške storitev.

Operativni stroški (Opex) so določeni glede na stroške omrežnih elementov, ki temeljijo na upoštevanju infrastrukturnih zahtev, kot je povpraševanje po storitvah in pokritost. Glede na tip operativnega stroška, se ta direktno veže na stroške omrežnih elementov oziroma na stroške posameznih storitev.

Tehnični model za izračun čistega inkrementa zaključevanja klicev tretjim strankam uporablja dva primera povpraševanja po storitvah:

1. celotno povpraševanje po storitvah in
2. celotno povpraševanje po storitvah, brez storitve zaključevanje klicev tretjim strankam (veleprodaja).

Inkrementalni (prirastni) strošek se odraža kot sprememba v celotnih stroških podjetja, kot posledica spremembe proizvedene količine zaključevanja klicev. Predstavlja dodaten strošek zagotavljanja storitve oz. strošek, ki bi ga podjetje prihranilo, če določene storitve ne bi zagotavljalo. Z dolgoročnimi inkrementalnimi stroški se meri razlika v stroških, ko operater neko storitev zagotavlja in ko je ne

zagotavlja. Razlika v stroških, ki jo obravnavata oba sklopa povpraševanj, je strošek čistega inkrementa za storitev zaključevanja govornih klicev v posameznem javnem mobilnem omrežju.

Operaterji A1 Slovenija, T-2, Telekom Slovenije in Telemach so posredovali podatke o povpraševanju za posamezno storitev v modelu: število SIM kartic, govorne klice, SMS sporočila in podatkovni promet preko omrežij druge (2G), tretje (3G) in četrte generacije (4G). V primerjavi s stroškovnim modelom iz leta 2014, se sedaj več prometa opravi preko 3G, ter tudi 4G (slednje velja izključno za podatkovni promet). Navedene podatke za izračun cene za zaključevanje klicev v mobilnem omrežju, za namene te analize, je agencija v modelu spremenila in posodobila na osnovi ponovno posredovanih podatkov. Tako so se podatki o povpraševanju po posameznih storitvah, vključenih v model izračuna cene, ki služijo tudi kot ključ delitve stroškov, spremenili. Spremenile so se količine opravljenih posameznih storitev (klici, minute, naročniki).

Agencija je v posodobljenem modelu za izračun cene za zaključevanje klicev v fiksni omrežju posodobila podatek o vrednosti stroškov kapitala (v nadaljevanju WACC), ki znaša za infrastrukturo NGA omrežij, 9,66%. Navedeno višino WACC (metodologijo in izračun) je agencija, v mesecu juniju 2018, objavila na spletni strani in povabila zainteresirano javnost, da poda pripombe in predloge na objavljen model. Agencija je v mesecu avgustu 2018 objavila pripombe operaterja, prejete v postopku javnega posvetovanja, in odgovore agencije v zvezi z Metodologijo in izračun tehtanega povprečja stroškov kapitala ter nato notificirala predlagano metodologijo pri Evropski komisiji, na katero slednja ni imela nobenih pripomb.

Model agencije temelji na izbiri učinkovitih tehnologij, ki se lahko zagotovijo v obdobju, ki ga model obravnava. Tako model vključuje tehnologije druge, tretje in četrte generacije. Pri tem je treba poudariti, da model izračuna ceno učinkovitega zagotavljanja storitve zaključevanja klicev in ugotovi, da je slednje najučinkovitejše preko omrežij druge generacije (2G) in tretje generacije (3G). Ker model izračunava ceno učinkovitega operaterja slednje pomeni, da bo ta zagotavljal storitev preko najučinkovitejših tehnologij za zaključevanje klicev, ki sta GSM in UMTS. Model predpostavlja, da se celoten promet (govorni klici, SMS sporočila in podatkovni promet) prenaša z uporabo paketnega podatkovnega omrežja preko TCP/IP protokolov.

V spodnji tabeli je predstavljen potek klica preko ključnih omrežnih elementov za glavne govorne storitve, ki so bile modelirane v stroškovnem modelu.

Tabela 4: Potek klica preko ključnih omrežnih elementov

Storitev	Omrežna pot
Nacionalni klici	Bazna postaja (BTS/NodeB) – Kontroler baznih postaj (BSC/RNC) – Komutacijski center (MSC) – Kontroler baznih postaj (BSC/RNC) – Bazna postaja (BTS/NodeB)
Posredovanje klicev	Bazna postaja (BTS/NodeB) – Kontroler baznih postaj (BSC/RNC) – Komutacijski center (MSC) – Komutacijski center za prehod na druga omrežja (Gateway MSC)
Zaključevanje klicev	Komutacijski center za prehod na druga omrežja (Gateway MSC) – Komutacijski center (MSC) – Kontroler baznih postaj (BSC/RNC) – Bazna postaja (BTS/NodeB)

Vir: AKOS, 2018

»Routing« faktorji služijo alokaciji omrežnih elementov na storitve. »Route factors« je matrika, ki prikazuje povprečno porabo vsakega omrežnega elementa glede na storitev. Storitve zaključevanja govornih klicev v mobilnem omrežju uporabi v povprečju po en BTS oziroma NodeB (bazno postajo), en BSC oziroma RNC (kontroler baznih postaj), en MSC (komutacijski center), en Gateway MSC (komutacijski center za prehod na druga omrežja), en Core Network Transmission (jedrno prenosno povezavo) in po en

Base Station Backhaul (povezavo mobilne bazne postaje z jedrnim delom omrežja), HLR (register domačih uporabnikov), Voicemail Platform (govorni predal) in IN Platform (platformo za inteligentne storitve). Glede na promet se preko »routing« faktorjev izračuna strošek klica na minuto. Storitve zaključevanja govornih klicev v mobilnem omrežju uporabi po en komunikacijski kanal v komutacijskem centru (MSC), med MSC in bazami podatkov, kot so register domačih uporabnikov (HLR), register gostujočih uporabnikov (VLR), baza identitet opreme (EIR) ter storitvenimi platformami (govorna pošta, najave, inteligentno omrežje), med MSC in GMSC (Gateway MSC) v primeru klicev v druga/fiksna omrežja preko prehoda, med MSC in nadzornikom baznih postaj (BSC/RNC), med BSC/RNC in bazno postajo (BTS/NodeB) ter med bazno postajo in mobilno govorno napravo. Po vzpostavitvi govorne povezave je vzpostavljen govorni (prometni) kanal med mobilno govorno napravo in MSC.

Metodologija izračuna poudarja, da je potrebno razlikovati med stroški, ki so odvisni od prometa, in stroški, ki niso odvisni od prometa. Da bi opredelili stroške, ki se jim je mogoče izogniti pri veleprodajnem zaključevanju klicev, je potrebno zanemariti stroške, ki niso odvisni od prometa.

Stroški, ki so odvisni od prometa oziroma se jim je mogoče izogniti pri zaključevanju klicev tretjih strank, izhajajo iz naslednjih omrežnih elementov: bazna postaja (BTS), bazna postaja (Node B), kontroler baznih postaj (BSC), kontroler baznih postaj (RNC) in base station backhaul.

Tabela 5: Stroški klica po omrežnih elementih

Omrežni element	Strošek
Bazna postaja (BTS)	0,470 € centa
Bazna postaja (Node B)	0,187 € centa
Kontroler baznih postaj (BSC)	0,038 € centa
Kontroler baznih postaj (RNC)	0,046 € centa
Base Station Backhaul	0,058 € centa
Mobilni komutacijski vmesnik (MSC)	0,054 € centa
SKUPAJ	0,854 € centa
OPEX (product related, business related)	0,063 € centa
Skupaj strošek MTR	0,916 € centa = 0,00916 €

Vir: AKOS, 2018

Stroškovno ceno učinkovitega zagotavljanja storitve zaključevanja klicev v višini 0,916 € centa na minuto (brez DDV), ki predstavlja ceno »pure« BU LRIC, je agencija izračunala z lastnim stroškovnim modelom po metodi »pure« LRIC »bottom up« (od spodaj navzgor), ki je hkrati uravnotežen oziroma kalibriran tudi s podatki »top down« (od zgoraj navzdol), kar v Priporočilu Komisije o zaključevanju klicev predlaga tudi Evropska komisija, saj tako revidirani podatki izboljšajo morebitne pomanjkljivosti povsem »bottom up« modela.

Po zgoraj opisani metodologiji primeri stroškov, ki so zajeti v prirastu storitve zaključevanja klicev, vključujejo le dodatno zmogljivost omrežja, ki je potrebna za prenos dodatnega veleprodajnega prometa zaključevanja klicev (dodatna omrežna infrastruktura).

Agencija predlaga, da z izdajo regulatornih odločb vsem operaterjem s pomembno tržno močjo, naloži ceno zaključevanja govornih klicev v posameznih mobilnih omrežjih, ki naj začne veljati v naslednjem veleprodajnem obračunskem obdobju (z začetkom naslednjega meseca) po vročitvi posameznih

regulatornih odločb. Predlagana stroškovna cena po zgoraj opisanem lastnem stroškovnem modelu agencije znaša 0,00916 € oziroma 0,916 € centa.

Agencija je pri predlagani obveznosti cenovnega nadzora upoštevala dejstvo, da je vsak izmed operaterjev monopolist pri zaključevanju klicev v lastnem omrežju, ki predstavlja ločen upoštevni trg, po drugi strani pa je pretehtala tudi ustreznost, nujnost in breme, ki ga tovrstne obveznosti predstavljajo za posameznega operaterja. Agencija je poleg navedenega Priporočila Komisije o zaključevanju klicev upoštevala tudi pretekle izkušnje na predmetnem upoštevni trgu, dobre prakse ostalih regulatorjev, Skupno stališče Skupine evropskih regulatorjev o simetriji cen zaključevanja klicev v mobilnih in fiksnih omrežjih in zasledovala cilje zagotavljanja dolgoročne konkurenčnosti, varstva in povečanja koristi za končne uporabnike ter spodbujanje učinkovitih naložb v infrastrukturo, skladno z uveljavljenimi evropskimi praksami in obveznostmi, ki jih v zvezi s tem nalaga regulatorni okvir in drugi dokumenti, ki jih je agencija dolžna upoštevati. Pri tem je posebej mišljeno prav Priporočilo Komisije o zaključevanju klicev, ki nacionalnim regulatornim organom držav članic EU nedvomno nalaga metodologijo regulacije veleprodajnih cen zaključevanja govornih klicev v posameznih mobilnih omrežjih v EU.

Cene zaključevanja klicev v javno mobilno telefonsko omrežje so previsoke, če lahko operater doseže nerazumno visoke dobičke brez bojazni izgube tržnega deleža. To pomeni, da izgubo prihodkov na maloprodajnem trgu krije s prihodki na veleprodajnem trgu. To se lahko zgodi, če ima operater na trgu monopol in s tem prevladujoč tržni položaj, ki ga je v primeru družb A1 Slovenija, T-2, Telekom Slovenije in Telemach agencija predhodno v tej analizi ugotovila.

Sistem zaračunavanja v EU temelji na načelu »klic plača klicoči« (CPP - calling party pays), kar pomeni, da operater klicanega omrežja določa ceno zaključevanja klica, plača pa jo operater omrežja klicočega uporabnika. Storitev se klicanemu končnemu uporabniku ne zaračuna, zato se ta ne odzove na ceno zaključevanja klica, ki jo določi njegov ponudnik omrežja. V tem smislu so običajno glavna skrb regulatornih organov na področju konkurence previsoke cene. Visoke cene zaključevanja klicev se namreč nujno povrnejo z višjimi cenami klicev za končne uporabnike. Prav to namreč ugotavlja Evropska komisija v Priporočilu Komisije o zaključevanju klicev, kjer v tretji uvodni izjavi navede, da visoke cene zaključevanja klicev običajno pomenijo visoke maloprodajne cene odhodnih klicev, kar zmanjšuje njihovo uporabo ter posledično blaginjo potrošnikov, po drugi strani pa je pri nizkih cenah zaključevanja klicev, ki se odrazi tudi na maloprodajnih cenah, mogoče pričakovati povečano uporabo odhodnih klicev, kar poveča tudi blaginjo končnih uporabnikov. Če upoštevamo dvostransko naravo trgov zaključevanja klicev, je druga morebitna težava na področju konkurence med drugim navzkrižno subvencioniranje med operaterji.

Te morebitne težave na področju konkurence so značilne za trge zaključevanja klicev v mobilnih omrežjih. Ker lahko operaterji, ki zaključujejo klice, cene dvignejo bistveno nad raven stroškov, velja tudi po mnenju Evropske komisije stroškovna naravnost za najprimernejši odziv. Agencija se je na predmetnem trgu v preteklosti s strani vseh mobilnih operaterjev že srečevala s poskusi postavljanja previsokih cen zaključevanja klicev, ne glede na to ali so bili slednji regulirani ali ne. Izkušnje agencije so, da želijo operaterji glede na svoj monopolni položaj na predmetnih upoštevni trgih za zaključevanje klicev izkoriščati pomembno tržno moč, ki jo imajo. Ob tem, da se na ta način ščiti trajnostna konkurenca in pravice ter blaginja končnih uporabnikov, pa pregledna in usklajena cenovna regulacija operaterjem hkrati omogoča lažje poslovno načrtovanje, omogoča investicije in jim, kar je še posebej pomembno, zmanjša regulatorno breme, s čimer postane bolj sorazmerna glede na cilje in javni interes, ki ga zasleduje.

Agencija je s preteklimi regulatornimi odločbami na obravnavanem upoštevni trgu, ki veljajo za operaterje s pomembno tržno močjo, z dnem 1.1.2013 asimetrijo veleprodajnih cen za zaključevanje klicev ukinila. Agencija s tem namenom predlaga, da veljajo simetrične cene veleprodajne storitve zaključevanja klicev za vse operaterje s pomembno močjo na obravnavanem trgu. Navedeno je skladno tudi s Priporočilom Komisije z zaključevanju klicev, saj lahko izjeme veljajo le za prehodno obdobje do največ štirih let po vstopu na trg posameznega operaterja.

10.4.2 Oblikovanje cen ostalih storitev, nujnih za zaključevanje klicev

Operaterji s pomembno tržno močjo pa bodo morali za ostale storitve, ki so nujne za zaključevanje klicev v mobilnem omrežju, oblikovati učinkovite stroškovne cene in agenciji te cene na njeno zahtevo stroškovno dokazati in utemeljiti. Pri oblikovanju lahko upoštevajo le nastali učinkoviti strošek, neučinkovitost operaterja, podvajanje stroškov, prenašanje stroškov je treba izločiti, saj morebitnih stroškov takšne neučinkovitosti, operaterji, ki plačujejo cene drugih storitev, ki so nujne za zaključevanje klicev, niso dolžni plačevati. Agencija predlaga, da začnejo te cene veljati z naslednjim veleprodajnim obračunskim obdobjem (z začetkom naslednjega meseca) po začetku veljavnosti posameznih regulatornih odločb na predmetnem upoštevem trgu.

Agencija lahko na podlagi 106. člena ZEKom-1, v času veljavnosti odločbe zahteva utemeljitev in prilagoditev navedenih cen na podlagi stroškovnih kalkulacij družb ali na podlagi lastnih metod stroškovnega računovodstva, pri tem lahko agencija upošteva tudi stroškovne cene, ki so na voljo pri drugih mobilnih omrežjih. Pri drugih cenah storitev, ki so nujne za zaključevanje klicev gre praviloma predvsem za enkratne zneske priključnin za dostopovne vode, vzpostavljanje in testiranje signalizacijskih vodov, mesečne vzdrževalnine dostopovnih kapacitet in signalizacije, testiranje medomrežnih povezav in podobno.

Operaterji s pomembno tržno močjo na tem trgu imajo za te storitve takšne obveznost cen, ki temeljijo na dejanskih stroških, že naložene na podlagi zadnjih izdanih regulatornih odločb. Zaračunavanje zgolj stroškov, ki navedenim operaterjem s pomembno tržno močjo z izvajanjem teh spremljajočih storitev nastajajo in ne denimo višjih cen, zanje ne more predstavljati nesorazmernega bremena.

Agencija pri naložitvi te obveznosti zasleduje cilj, da se morajo operaterji s pomembno tržno močjo na razumno zahtevo drugih operaterjev z njimi medomrežno povezati. Z zaračunavanjem prekomernih cen, ki ne bi temeljile na dejanskih stroških za navedene storitve, bi lahko operaterji s pomembno tržno močjo poskušali preprečiti dostop do svojega omrežja in vzpostavitev medomrežne povezave, ali pa bi na ta način z nerazumnimi komercialnimi pogoji onemogočali in ogrozili že obstoječe medomrežne povezave in operaterje, ki jim ti stroški z vzdrževanjem in ohranjanjem medomrežnih povezav nastajajo. Prav tako pa bi lahko morebitne stroške lastne neučinkovitosti pri zagotavljanju teh storitev neupravičeno prevalili na kupce teh storitev, ki brez njih ne morejo zaključevati klicev. Posledica tega bi lahko bila, da medomrežne povezave ne bi bile vzpostavljene, ali da ne bi bile vzpostavljene v zadostnih kapacitetah, v obeh primerih pa bi to pomenilo, da končni uporabniki takšnih omrežij ne bi bili povezani. Agencija zato predlaga navedeno obveznost vsem operaterjem s pomembno močjo kot nujen in sorazmeren ukrep glede na cilje, ki jih zagotavlja, saj med operaterji zagotavlja trajnostno konkurenco, končnim uporabnikom pa omogoča povezljivost in posledično možnost izbire.

Predlagani ukrepi so nujni in sorazmerni za zagotavljanje dolgoročne konkurenčnosti in varstva končnih uporabnikov, saj s pozitivnim vplivom na zmanjševanje in izenačevanje veleprodajnih cen posledično pozitivno vpliva tudi na maloprodajne cene, ki na dogajanju na trgu nimajo neposrednega in zadostnega vpliva. Transparenten nadzor nad veleprodajnimi cenami je namreč nujen, da se drugim operaterjem omogoči dostopnost komunikacijskih storitev na veleprodajnem trgu.

11 Kazalo slik

Slika 1: Tržni delež uporabnikov paketov drugih blagovnih znamk v primerjavi z uporabniki operaterskih paketov.....	15
Slika 2: Število prenosov mobilnih telefonskih števil med operaterji.....	16
Slika 3: Penetracija mobilne telefonije na prebivalstvo.....	17
Slika 4: Tržni deleži operaterjev mobilne telefonije glede na število končnih uporabnikov	18
Slika 5: Tržni deleži operaterjev mobilne telefonije glede na količino zaključenega prometa v lastnem omrežju in omrežje iz katerega izvirajo.....	19
Slika 6: Tržni deleži operaterjev mobilne telefonije glede na skupno količino zaključenega prometa v lastnem omrežju.....	20
Slika 7: Medomrežno povezovanje operaterjev.....	22
Slika 8: Interni tranzit operaterjev, ki upravljajo s fiksnim in mobilnim omrežjem	24
Slika 9: Tržni deleži operaterjev mobilne telefonije glede na izvor prometa, ki je zaključen v lastnem omrežju.....	40
Slika 10: MTR po državah- julij 2018 (€ cent za minuto storitve)	55
Slika 11: Stroškovni modeli uporabljeni pri regulatorjih po Evropi.....	55

12 Kazalo tabel

Tabela 1: Seznam operaterjev javno dostopnih telefonskih storitev v mobilnih omrežjih	11
Tabela 2: Seznam operaterjev javno dostopnih telefonskih storitev, ki zaključujejo klice v posameznih mobilnih omrežjih.....	12
Tabela 3: Seznam ponudnikov storitev/preprodajalcev brez lastnega mobilnega telefonskega omrežja, za katere izvajajo veleprodajno storitev zaključevanja klicev drugi operaterji	12
Tabela 4: Potek klica preko ključnih omrežnih elementov.....	59
Tabela 5: Stroški klica po omrežnih elementih	60

13 Kratice

AO	Alternativni operater
BEREC	Body of European Regulators for Electronic Communications (združenje evropskih regulatorjev elektronskih komunikacij)
BU LRIC	Bottom-Up Long-Run Average Incremental Cost (čisti dolgoročni prirastni stroški od spodaj navzgor)
CPP	Calling Party Pays (kličočna stran plača)
EECC	European Electronic Communications Code (kodeks evropskih elektronskih komunikacij)
EU	Evropska unija
F AO	Alternativni operater s fiksnim omrežjem
FM AO	Alternativni operater s fiksnim in mobilnim omrežjem
FTR	Fixed Termination Rate (cena veleprodajnega zaključevanja klicev v fiksnih omrežjih)
IMS	IP Multimedia Subsystem (IP multimedijski podsistem)



IP	Internet Protocol (internetni protokol, omrežni sloj OSI referenčnega modela)
IX	International Exchange (mednarodna centrala)
LRIC	Long-Run Average Incremental Cost (dolgoročni povprečni prirastni stroški)
MGW	Media Gateway (medijski prehod)
MTR	Mobile Termination Rate (cena veleprodajnega zaključevanja v mobilnih omrežjih)
NGA	Next Generation Access (dostop naslednje generacije)
NGN	Next Generation Network (omrežja naslednje generacije)
NFV	Network Function Virtualization (virtualizacija omrežnih funkcij)
OTT	Over The Top (nadgrajena storitev)
OPT	omrežna priključna točka
OPTM	operater s pretežno tržno močjo
SDN	Software Defined Network (programsko definirano omrežje)
SGW	Signalling Gateway (signalizacijski prehod)
SIP	Session Initiation Protocol (IP signalizacijski protokol SIP)
SIP-I	SIP protokol, ki enkapsulira (ogradi) SS7 signalizacijo v paketno IP obliko
SS7	Signalling System No.7 (signalizacija št. 7)
SSNIP	Small but Significant Increase in Price (mali, a pomembni dvig cene)
TDM	Time Division Multiplex (tehnologija časovnega multipleksa)
WACC	Weighted Average Cost of Capital (povprečni tehtani strošek kapitala)