



APEK

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

Številka: 300-67/2005-50
Datum: 02.11.2005

Osnutek ukrepa v skladu s 95. členom ZEKom

Agencija za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije izdaja na podlagi 22., 28. in 117. člena Zakona o elektronskih komunikacijah (Ur. l. RS, št. 43/04 in 86/04), določb Splošnega akta o določitvi upoštevni trgov (Ur. l. RS, št. 77/04) ter ob uporabi določb Zakona o splošnem upravnem postopku (Ur. l. RS, št. 22/05 – uradno prečiščeno besedilo), v zadevi Analiza upoštevnega trga Javno dostopne mednarodne telefonske storitve na fiksni lokaciji za poslovne uporabnike (maloprodajni trg), po uradni dolžnosti, družbi Telekom Slovenije d.d., Cigaletova 15, 1000 Ljubljana, ki jo zastopa predsednik uprave Libor Vončina, naslednjo

ODLOČBO

1. Družba Telekom Slovenije d.d., Cigaletova 15, 1000 Ljubljana, ki jo zastopa predsednik uprave Libor Vončina, je na upoštevni trgu Javno dostopne mednarodne telefonske storitve na fiksni lokaciji za poslovne uporabnike (maloprodajni trg) operater s pomembno tržno močjo.
2. Družbi Telekom Slovenije d.d., Cigaletova 15, 100 Ljubljana, ki jo zastopa predsednik uprave Libor Vončina, se naloži obveznost, ki vključuje prepoved omejevanja konkurence s postavljanjem prenizkih cen (tretja točka drugega odstavka 28. člena ZEKom).
3. Družbi Telekom Slovenije d.d., Cigaletova 15, 1000 Ljubljana, ki jo zastopa predsednik uprave Libor Vončina, se naloži obveznost, ki vključuje prepoved dajanja neupravičene prednosti določenim končnim uporabnikom (četrta točka drugega odstavka 28. člena ZEKom).
4. Družbi Telekom Slovenije d.d., Cigaletova 15, 100 Ljubljana, ki jo zastopa predsednik uprave Libor Vončina, se naloži obveznost, ki vključuje prepoved neutemeljenega združevanja določenih storitev (peta točka drugega odstavka 28. člena ZEKom).
5. V tem upravnem postopku niso nastali stroški postopka.

Obrazložitev:

Agencija za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije (v nadaljevanju: agencija) mora v skladu s 21. členom Zakona o elektronskih komunikacijah (Ur. l. RS, št. 43/04 in 86/04, v nadaljevanju: ZEKom) v sodelovanju z organom, pristojnim za varstvo konkurence, v rednih časovnih intervalih analizirati trge, ki so določeni s Splošnim aktom o določitvi upoštevni trgov (Ur. l. RS, št. 77/04, v nadaljevanju: Splošni akt). Agencija je v skladu s tem po uradni dolžnosti izvedla analizo upoštevnega trga »Javno dostopne mednarodne

telefonske storitve na fiksni lokaciji za poslovne uporabnike (maloprodajni trg)« kot je določen v četrti točki 3. člena Splošnega akta. Agencija izvaja analize upoštevnihi trgov v skladu s svojimi pristojnostmi zaradi zasledovanja cilja ugotovitve ali na posameznem upoštevnihi trgu obstaja učinkovita konkurenca oz. ali ima operater (lahko tudi dva ali več operaterjev skupaj) na tem trgu pomembno tržno moč kot je definirana v prvem odstavku 19. člena ZEKom. Na podlagi izsledkov analize se naložijo, spremenijo, ohranijo ali razveljavijo obveznosti kot jih določa ZEKom v 23. do 30. členu.

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

Prvi korak vsebuje določitev upoštevnihi trgov na področju elektronskih komunikacij v skladu s prvim odstavkom 20. člena ZEKom. Agencija je tako skladno s prvim odstavkom 20. člena ZEKom, ob upoštevanju Direktive 2002/21/ES Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (v nadaljevanju: Okvirna direktiva), Priporočila z dne 11. februarja 2003 o upoštevnihi trgihi produktov in storitev v sektorju elektronskih komunikacij, ki so lahko predmet predhodnega urejanja v skladu z Direktivo 2002/21/ES Evropskega parlamenta in Sveta o skupnem ureditvenem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (OJ L 114, 8.5.2003, str. 45; v nadaljnjem besedilu: Priporočilo) ter Smernic Komisije o analizi trga in oceni pomembne tržne moči v skladu z regulativnim okvirom Skupnosti za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (OJ C 165, 11.7.2002, str. 6; v nadaljnjem besedilu: Smernice), v sodelovanju z Uradom za varstvo konkurence, sprejela Splošni akt, ki je začel veljati dne 17.07.2004.

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

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

Pravno in zgodovinsko ozadje

Trg telekomunikacijskih storitev v Republiki Sloveniji je popolnoma liberaliziran od maja 2001. Podlaga za popolno liberalizacijo je bil sprejeti Zakon o telekomunikacijah (Ur. l. RS, št. 30/01 in 110/02, v nadaljnjem besedilu: ZTel-1). S sprejetjem ZTel-1 je telekomunikacijsko omrežje postalo odprto in dostopno za vse potencialne operaterje. V skladu z drugim odstavkom 27. člena in 29. členom ZTel-1 so operaterji lahko izvajali fiksne javne telefonske storitve na podlagi dovoljenja.

V letu 2002 je bil sprejet nov regulacijski okvir elektronskih komunikacij v Evropski uniji (v nadaljevanju: EU), v okviru katerega je bila sprejeta tudi Direktiva 2002/19/ES Evropskega Parlamenta in Sveta o dostopu do elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajočih naprav ter o njihovem medomrežnem povezovanju (UL L 108, 24.04.2002, str. 7, v nadaljevanju: Direktiva o dostopu) ter Direktiva 2002/22/ES Evropskega Parlamenta in Sveta o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami (UL L 108, 24.04.2002, str. 51, v nadaljevanju: Direktiva o univerzalni storitvi). Predhodnice Direktive o dostopu in Direktive o univerzalni storitvi so bile naslednje direktive: Direktiva 90/387/EGS in Direktiva 97/51/ES ki sta urejali prost dostop ter Direktiva 98/10/ES

ki je urejala govorno telefonijo. Določbe zadnjih treh navedenih direktiv je povzegal tudi ZTel-1, ki je že opredelil kot enega temeljnih ciljev razvoj konkurence na upoštevem trgu.

Agencija za telekomunikacije, radiodifuzijo in pošto Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: ATRP), kot pravna predhodnica agencije je nato na podlagi opravljene tržne analize z odločbo št. 300-30/2003-9 z dne 08.05.2003 družbo Telekom Slovenije d.d. (v nadaljevanju: Telekom) določila za operaterja s pomembno tržno močjo za storitveni segment fiksnih javnih telefonskih storitev in storitveni segment fiksnega javnega telekomunikacijskega omrežja na območju Republike Slovenije z obveznostmi, ki jih imajo operaterji s pomembno tržno močjo v skladu z določbami ZTel-1, ki se nanašajo na skupno rabo objektov (65. člen ZTel-1), odprt dostop do omrežij (68. člen ZTel-1), nudenje vmesnikov (69. člen ZTel-1) in medomrežnega povezovanja (73. člen ZTel-1). ATRP je pri analizi in določitvi operaterja s pomembno tržno močjo v javnem telefonskem omrežju na fiksni lokaciji upoštevala storitve medomrežnih povezav.

A. Potek postopka

Agencija je z dopisi št. 300-75/2004/1-113 z dne 16.07.2004 pozvala vse fizične in pravne osebe, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja oz. izvajajo elektronske komunikacijske storitve ter so vpisane v uradno evidenco agencije, kot je določena v 127. členu ZEKom, da izpolnijo vprašalnike, na podlagi katerih bo agencija izvedla tržne analize na vseh 18 upoštevni trgih kot so določeni v 3. členu Splošnega akta. Rok za dostavo podatkov je bil 24.09.2004. Z izpolnjenimi vprašalniki je agencija pridobila podatke za obdobje od 01.01.2002 do 30.6.2004.

Agencija je vse podatke za upoštevni trg »Javno dostopne mednarodne telefonske storitve na fiksni lokaciji za poslovne uporabnike (maloprodajni trg)« pridobila do 06.05.2005. Na podlagi pridobljenih podatkov je agencija nadaljevala s postopkom ekonomske analize in določitve stanja na upoštevem trgu. V skladu s tem je agencija v obdobju od 16.07.2004 do 16.09.2005 poslala in prejela od operaterjev na upoštevem trgu več dokumentov, ki so del zadeve pod opravilno številko 300-67/2005.

V uradni evidenci agencije je bilo v opazovanem obdobju osemnajst (18) operaterjev, ki so agencijo obvestili, da izvajajo javno dostopne mednarodne telefonske storitve na fiksni lokaciji za poslovne uporabnike, in sicer:

- družba **In.life d.d.**, Dunajska 22, 1000 Ljubljana
- družba **INCOTEL COM d.o.o.**, Novi trg 1, 8000 Novo mesto
- družba **MASICOM d.o.o.**, Cesta na Brdo, 1000 Ljubljana
- družba **PERFTECH, d.o.o., Bled**, Pot na Lisice 4, 4260 Bled
- družba **REAL SECURITY d.o.o.**, Meljska cesta 1, 2000 Maribor
- družba **SINFONIKA d.o.o.**, Motnica 7, 1236 Trzin
- družba **SOFTNET d.o.o.**, Borovec 2, 1236 Trzin
- družba **T – 2 d.o.o.**, Streliška ulica 150, 2000 Maribor
- družba **Telekom Slovenije d.o.o.**, Cigaletova 15, 1000 Ljubljana
- družba **VOLJATEL d.o.o.**, Šmartinska 106, 1000 Ljubljana
- družba **SIOL d.o.o.**, Cigaletova 15, 1000 Ljubljana
- družba **INCOTEL D.O.O.**, Novi trg 1, 8000 Novo mesto
- družba **MEDINET d.o.o.**, Tržaška 85, 2000 Maribor
- družba **Noviscom d.o.o.**, Motnica 7, 1236 Trzin
- družba **Mega M d.o.o.**, C. Františka Foita 8, 3320 Velenje

- družba **TELKOM SISTEMI d.o.o. Velenje**, Preloška cesta 1, 3320 Velenje
- družba **Holding Slovenske železnice**, Kolodvorska 11, 1506 Ljubljana
- družba **Telemax pro d.o.o.**, Trpinčeva 39, 1000 Ljubljana

Agencija je na podlagi pridobljenih podatkov ugotovila, da na upoštevnem trgu »Javno dostopne mednarodne telefonske storitve na fiksni lokaciji za poslovne uporabnike (maloprodajni trg)« le družba Telekom deluje z lastnim omrežjem. Agencija ugotavlja, da ostali operaterji, ki nudijo javno dostopne mednarodne telefonske storitve zagotavljajo to storitev na osnovi infrastrukture družbe Telekom (ekonomska analiza, str. 4). Kabelski operaterji, ki razpolagajo z lastno infrastrukturo se, kot ugotavlja agencija, na ponudbo storitev mednarodne telefonije pripravljajo.

Po prejemu vseh potrebnih podatkov, ki jih je agencija pridobila na podlagi sestavljenih vprašalnikov in po pregledu uradne evidence agencije, je agencija pričela s postopkom analize na upoštevnem trgu »Javno dostopne mednarodne telefonske storitve na fiksni lokaciji za poslovne uporabnike (maloprodajni trg)« kot je določen s četrto točko 3. člena Splošnega akta.

V splošnem aktu sta določena dva upoštevana trga:

1. upošteveni trg »Javno dostopne mednarodne telefonske storitve na fiksni lokaciji za rezidenčne uporabnike (maloprodajni trg)« (četrta točka 3. člena Splošnega akta),
2. upošteveni trg »Javno dostopne mednarodne telefonske storitve na fiksni lokaciji za poslovne uporabnike (maloprodajni trg)« (šesta točka 3. člena Splošnega akta).

Glede na Priporočilo je razlog za ločitev trga javno dostopnih mednarodnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji na rezidenčne in poslovne uporabnike predvsem v različnih pogajalskih razmerjih in v različnih ekonomijah nujenja storitev med operaterji in rezidenčnimi uporabniki oziroma med operaterji in poslovnimi uporabniki. Agencija je pripravila skupen vprašalnik za analizo obeh trgov - trga javno dostopnih mednarodnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji za rezidenčne, kot tudi ločeno za poslovne uporabnike in opravila ločeno analiziranje enega in drugega trga, razen v primerih, v katerih ločena obravnava ni bila smiselna (rezultati analize so bili enaki).

Agencija mora pri izvajanju analize upoštevati tako obstoječa dejstva, kot tudi relevantne potencialne spremembe na upoštevnem trgu v bližnji prihodnosti oz. do naslednjih analiz. Ekonomska analiza pri ugotavljanju stanja na trgu tako upošteva obdobje do naslednjega pregleda stanja na upoštevnem trgu. V skladu s prvim odstavkom 21. člena ZEKom mora agencija ekonomske analize opravljati v rednih časovnih intervalih, ki ne smejo biti daljši od enega leta.

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

Agencija je z dopisom št. 300-67/2005-44 z dne 17.10.2005 (v nadaljevanju: dopis) po uradni dolžnosti začela z upravnim postopkom zoper družbo Telekom v zvezi z opravljeno analizo upoštevnega trga »Javno dostopne mednarodne telefonske storitve na fiksni lokaciji za poslovne uporabnike (maloprodajni trg)«. V skladu s tem je agencija na podlagi prvega odstavka 138. člena v povezavi s 145. členom Zakona o splošnem upravnem postopku (Ur. l. RS, št. 22/05 – uradno prečiščeno besedilo) z dopisom družbo Telekom pozvala, da se izjasni o dejstvih in ugotovitvah ekonomske analize, ki jo je agencija izvedla zaradi ugotovitve stanja na upoštevnem trgu kot to zahteva 21. člen ZEKom. Družba Telekom se je z dopisom

št. 01/30-213/346-2005 z dne 26.10.2005 opredelila glede opravljene ekonomske analize s strani agencije in podala pripombe k posameznim ugotovitvam.

Družba Telekom v pripombah na analizo upoštevnega trga »Javno dostopne mednarodne telefonske storitve na fiksni lokaciji za poslovne uporabnike (maloprodajni trg)« v uvodu navaja, da se v osnovi z opredelitvijo upoštevnega trga strinja, vendar ocenjuje, da bi glede na analizo z vidika prihodnjega razvoja trga morali upoštevati tudi prihajajočo IP telefonijo, kot jo npr. zagotavlja operater T-2, saj meni, da tovrstna ponudba glede mednarodnih klicev nedvomno predstavlja konkurenco družbi Telekom. Slednja namreč ugotavlja, da lahko visok tržni delež ob predpostavki odprtega dostopa do omrežja, ki je v primeru družbe Telekom dejstvo, v primeru cenovnega pritiska konkurence naglo pade, predvsem zaradi izredno enostavne zamenjave operaterja.

Družba Telekom nadalje ugotavlja v zvezi z vprašanjem izravnalne kupne moči, da agencija daje premajhen poudarek ločitvi med rezidenčnim in poslovnim trgom saj imajo veliki gospodarski subjekti izravnalno kupno moč, ki je za slednje očitna pri možnosti izbire in predizbire operaterja ali prehodu na IP telefonijo.

V nadaljevanju družba Telekom navaja, da obveznost prepovedi dajanja neupravičene prednosti določenim končnim uporabnikom ni primerna in ne more biti identična pri poslovnih in rezidenčnih uporabnikih, saj gre za stranke na dveh različnih upoštevnihih trgih s povsem drugačnimi zahtevami in potrebami, poleg tega pa obstajajo različni uporabniški paketi. Družba Telekom navaja tudi oceno, da taka obveznost niti na enem od obeh upoštevnihih trgov ne bi bila primerna in v dejanskih okoliščinah konkurence ne bi dosegla nobenih učinkov.

Obenem družba Telekom navaja, da je prepoved neutemeljenega združevanja storitev nerazumljiva in kot je zapisana nesorazmerna, saj meni, da je konkurenčen pritisk zadosten in da ni nevarnosti proti-konkurenčne, vezane, prodaje.

Ob koncu družba Telekom navaja, da je prepoved oviranja konkurence s postavljanjem prenizkih cen premalo definirana, saj ne ločuje med zdravim odzivom na cenovni pritisk konkurence in namernim poskusom eliminiranja konkurentov.

Agencija je pripombe družbe Telekom ki so bile posredovane z dopisom št. 01/30-213/346-2005 z dne 26.10.2005 preučila in jih ustrezno upoštevala oz. ustrezno obrazložila njihovo neupoštevanje kakor je razvidno iz nadaljevanja obrazložitve te odločbe.

Agencija se bo o posameznih navedbah družbe Telekom opredelila v nadaljevanju te obrazložitve in sicer v odsekih, ki obravnavajo navedena sporna vprašanja.

B. Opredelitev upoštevnega trga

Prvi korak pri izvedbi analize v skladu s 21. členom ZEKom je določitev upoštevnega trga, ki ga bo konkretna analiza zajela. Pri opredelitvi upoštevnihih trgov je potrebno upoštevati določila novega regulativnega okvirja na področju elektronskih komunikacij v EU kot je bil že opredeljen zgoraj. Agencija je, v skladu s prvim odstavkom 20. člena ZEKom, omenjene upoštevne trge produktov in storitev prevzela s sprejetjem Splošnega akta.

Iz Splošnega akta je razvidno, da so upoštevni trgi produktov in storitev zgolj določeni s posameznim poimenovanjem posameznega upoštevnega trga, iz česar izhaja, da je potrebno posamezni upoštevni trg podrobneje opredeliti oz. definirati v okviru analize oz.

posamezne odločbe o določitvi operaterja oz. operaterjev s pomembno tržno močjo, ki se izdaja na podlagi opravljene analize, saj je potrebno opredeliti kateri produkti oz. storitve se na tem trgu nahajajo.

Pri opredelitvi oz. definiciji upoštevnega trga produktov oz. storitev je potrebno upoštevati dva kriterija, in sicer:

- **Zamenljivost ponudbe**

Pri ugotavljanju zamenljivosti ponudbe je potrebno upoštevati, da se podjetje, ki trenutno ne deluje na upoštevne trgu lahko odloči za vstop na trg v primeru trajnejšega povišanja relativnih cen in v razumnem roku. V primeru, ko so stroški zamenjave zagotavljanja storitve za obravnavano storitev relativno zanemarljivi, mora biti ta storitev vključena v upoštevni trg. Dejstvo, da ima konkurenčno podjetje v lasti sredstva za zagotavljanje storitev, je nerelevantno, če so potrebne znatne dodatne investicije za zagotavljanje te storitve. Prav tako pa je potrebno upoštevati dolgoročno vezavo kapacitet pri zagotavljanju storitev. Zgolj potencialna zamenljivost na strani ponudbe ni zadosten kriterij pri opredelitvi upoštevnega trga.

Prav tako je potrebno upoštevati obstoječe zakonske ali druge regulativne ter strukturne ovire za vstop, ki lahko preprečijo pravočasen vstop na upoštevni trg in posledično onemogočijo zamenljivost na strani ponudbe. Zamenljivost ponudbe ne služi samo za definiranje upoštevnega trga, ampak tudi za določanje udeležencev na upoštevne trgu.

- **Zamenljivost povpraševanja**

Zamenljivost povpraševanja se ugotavlja na podlagi zamenljivosti storitev z vidika uporabnika storitve. Zamenljivost povpraševanja je kriterij, ki omogoča določitev storitev ali nabora storitev, ki so z vidika uporabnika substituti, torej tiste storitve, ki so lahko zamenljive v primeru relativnega zvišanja cen. Pri ugotavljanju obstoja zamenljivosti storitev oz. nabora storitev pri povpraševanju po le-teh je potrebno upoštevati vsako prejšnje obnašanje uporabnikov. Kjer je mogoče, se preveri preteklo gibanje cen potencialno konkurenčnih storitev. V kolikor teh podatkov ni in je to potrebno, se poišče in preveri verjetne reakcije uporabnikov in ponudnikov na relativno povišanje cen storitev, ki so predmet analize.

Možnost uporabnikov storitev, da zamenjajo storitev za neko drugo storitev zaradi majhnega vendar pomembnega dviga cen, je lahko ovirana zaradi znatnih stroškov prehoda. Uporabniki, ki so investirali v tehnologijo z namenom prejemanja storitve morda ne bodo pripravljeni prevzeti kakršnihkoli dodatnih stroškov, ki so povezani z zamenjavo obravnavane storitve za substitut.

Pogosto se zgodi tudi, da so uporabniki pogodbeno ali dejansko vezani z določenim ponudnikom preko dolgoročnih pogodb ali zaradi visokih stroškov zamenjave terminalske opreme. V primerih, ko je uporabnik soočen z visokimi stroški zamenjave storitve A za storitev B, ti dve storitvi ne smeta biti vključeni v isti upoštevni trg.

Ugotavljanje zamenljivosti povpraševanja in ponudbe na upoštevne trgu

Agencija je na upoštevne trgu analizirala opravljanje mednarodnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji za poslovne uporabnike. Ob tem je agencija ugotovila, v povezavi z analizo upoštevne trgov iz prve in druge točke 3. člena Splošnega akta, da dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji lahko temelji na bakreni zanki, na koaksialnem kablu

ter na brezžičnem dostopu. Glavna platforma za konkurenco na dostopu v Republiki Sloveniji je bakrena zanka, v manjši meri koaksialen kabelski priključek, operaterji pa napovedujejo ponudbo tudi za fiksni brezžični dostop (v fazi testiranja). Z vidika tehnoloških rešitev pa je poleg klasične PSTN telefonije potrebno oceniti tudi prihajajočo IP telefonijo. Agencija želi ob tem opozoriti, da je oblika dostopa in vrsta tehnologije z vidika ekonomske analize nepomembna, ampak je pomembna storitev, ki se z zadevno obliko dostopa zagotavlja.

Agencija je na podlagi analize pridobljenih podatkov opredelila potencialno zamenljive storitve z vidika potrošnika (zamenljivost povpraševanja), pri katerih gre za funkcionalno različno storitev od tiste, ki jo ponuja družba Telekom, in sicer:

- klici preko internetnega protokola – IP telefonija

Z vidika zamenljivosti povpraševanja, ima naročnik v primeru dviga cen mednarodnih klicev družbe Telekom potencialno možnost zamenjave operaterja ter s tem opravljanja storitev preko internetnega protokola, v kolikor bi alternativni operaterji to možnost tudi dejansko nudili. Agencija je na podlagi pridobljenih podatkov ugotovila, da je klice preko internetnega protokola začela v maju 2005 nuditi družba Siol d.o.o. (v nadaljevanju: Siol), hčerinska družba družbe Telekom, v oktobru 2005 pa tudi družba T – 2 d.o.o. Po podatkih agencije je družba Siol podpisala tudi prve naročniške pogodbe. Agencija je obenem že podelila negeografske številke za opravljanje javnih komunikacijskih storitev na fiksni lokaciji (npr. IP telefonija) naslednjim družbam: T – 2 d.o.o., INCOTEL COM d.o.o., KRS Rotovž, Medinet d.o.o., Voljatelj d.d., Siol in SINFONIKA d.o.o. Kljub omenjenemu dejstvu agencija ugotavlja, da se razmere po koncu obravnavanega obdobja niso bistveno spremenile, saj operaterji večinoma še testirajo povezave.

Družba Telekom v dopisu navaja, da se v osnovi z opredelitvijo upoštevne trga strinja, vendar ocenjuje, da bi glede na analizo z vidika prihodnjega razvoja trga morali upoštevati tudi prihajajočo IP telefonijo, kot jo npr. zagotavlja operater T-2, saj meni, da tovrstna ponudba glede mednarodnih klicev nedvomno predstavlja konkurenco družbi Telekom.

Agencija ob tem ugotavlja, da je družba T – 2 d.o.o. vstopila na trg elektronskih komunikacij v oktobru 2005. Agencija se bo zato do prihajajoče IP telefonije opredelila v naslednji analizi, po preučitvi obsega IP telefonije, karakteristik in cen ter preučitvi ponudbe in povpraševanja iz vidika IP telefonije v primerjavi s fiksno telefonijo.

- telefoniranje preko interneta (Skype, Wanadoo)

Internetna telefonija za prenos izkorišča internetno omrežje. Telefoniranje preko interneta deluje na aplikativnem nivoju in ne omogoča stalnega sprejemanja klicev. Operaterjem niso bile dodeljene številke za opravljanje zadevne storitve. Agencija zato zaključuje, da ta storitev ne sodi v upoštevni trg »Javno dostopne mednarodne telefonske storitve na fiksni lokaciji za poslovne uporabnike« saj ne izpolnjuje kriterijev za javno dostopno mednarodno telefonsko storitev.

- zamenljivost klicev iz fiksne lokacije za klice iz mobilnih omrežij

Pri preučitvi vprašanja ali so mobilni klici na istem upoštevne trgu kot fiksni klici (mednarodni klici) moramo preučiti obseg, pri katerem uporabnik raje izbere mobilne klice kot fiksne ter obseg, pri katerem bo uporabnik opazil zamenljivost mobilnih klicev s fiksnimi klici in obratno.

V kolikor se omejimo na govor, je kakovost storitve mobilne telefonije ter fiksne telefonije skoraj enaka in bi ju lahko smatrali za zamenljivi, vendar pa med njima obstajajo pomembne razlike. Kot je že večkrat ugotovila tudi Evropska komisija (odločitve v primerih št. COMP/M.2803 – Telia/Sonera z dne 10.07.2002, št. COMP/M.2547 – Pirelli/Edizione/Olivetti/Telecom Italia z dne 20.9.2001 in št. COMP/M.1439 Telia/Telenor z dne 12.4.2000 ter druge), je glavna razlika med obema storitvama v mobilnosti sami, ki je imanentna le mobilnim storitvam, zaradi česar, ne glede na podobnost storitev, ki se s tehnološkim razvojem lahko zagotavljajo tako prek fiksni kot mobilni omrežij, fiksne storitve ne nudijo te mobilnosti in s tega vidika ne predstavljajo substituta mobilnim.

Končni uporabnik, ki želi klicati kličočega iz mobilnega omrežja, z veliko verjetnostjo ne bo smatral klica iz fiksne lokacije za enakovrednega. To razlikovanje ni posledica indiferentnosti kličočih, ampak ti zavestno izberejo in kličejo bodisi iz fiksne lokacije bodisi iz mobilnega omrežja. Pri zamenljivosti, kjer imamo možnost izbrati drugo alternativo, predstavlja za uporabnika pomemben element odločanja tudi cena. Glede na to, da sta ceni klicev v fiksni in v mobilni omrežju neprimerljivi (višja cena za klice v mobilni omrežju kot v fiksni omrežju, odvisno od paketa, za katerega se naročnik odloči), o zamenljivosti ne moremo govoriti.

Agencija na podlagi navedenega ugotavlja, da ti dve storitvi, mobilni klici in fiksni klici, nista zamenljivi in nista del istega upoštevne trga.

- kabelska telefonija

Kabelski operaterji po kabelskih omrežjih poleg osnovne storitve prenos radiodifuzne vsebine nudijo tudi podatkovne oz. internet storitve kot je npr. kabelski internet. Naročniki, ki dostopajo do kabelskega omrežja bi lahko imeli tudi možnost uporabe kabelske telefonije oz. IP telefonije, ki bi omogočila prenos zvočnega signala, v kolikor bi operaterji, ki uporabljajo kabelski dostop, to storitev nudili.

Agencija ocenjuje, da bo vstop na trg fiksne govorne telefonije mogoč v kolikor kabelski operaterji nadgradijo obstoječe kabelsko omrežje ter zagotovijo ustrezne medomrežne povezave. Sedanje stanje kabelskega omrežja v Sloveniji ne omogoča direktne funkcionalne nadomestljivosti, saj je v Sloveniji preko 150 med seboj ločenih omrežij, pri čemer ta večinoma niso tehnično povezana. Prav slednje in dodatna finančna sredstva predstavljajo oviro za vstop kabelskih operaterjev na upoštevni trg.

V proučevanem obdobju javno dostopnih mednarodnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji ni nudil še noben kabelski operater, vendar agencija ocenjuje, da bi bila konkurenca na tem področju v prihodnje mogoča. Agencija bo spremljala razvoj trga v bodoče in morebitne spremembe upoštevala v okviru naslednje ekonomske analize.

- izbira, predizbira operaterja oz. dostop preko posebne kode 0881 xx xxx

Z vidika zamenljivosti povpraševanja ima naročnik v primeru dviga cen mednarodnih klicev s strani družbe Telekom možnost zamenjave operaterja z izbiro posebne dostopovne kode 0881 oziroma izbire in predizbire operaterja. Agencija je dodelila številke iz nacionalnega plana oštevilčenja kjer je del oštevilčenja namenjen dostopu v druga omrežja. Uvedena je bila številka 0881 za posredovanje govora do medomrežno povezanih operaterjev. Storitve se izvajajo dvostopenjsko: po vnosu številke 0881 in kode, ki določi operaterja in tip storitve se vnese še mednarodna številka kličočega (brez mednarodne predpone). Enako poteka iz vidika naročnika tudi storitev izbire operaterja, medtem ko se predizbiri vstopa stalna povezava z omrežjem drugega operaterja za vse predizbrane klice. Storitve predizbire in

izbire operaterja je po preteku opazovanega obdobja postopoma nadomestila klice preko številke 0881.

Navedena zamenljivost na strani povpraševanja predstavlja cenovni pritisk na javno dostopne mednarodne telefonske storitve na fiksni lokaciji za poslovne uporabnike. Naročnik ima možnost za nakup drugega relativno cenejšega proizvoda oz. storitve, ki je pogosto cenejša zaradi drugih, cenejših tehnoloških rešitev v prenosu glasu (VOIP), kar pomeni, da obstaja zamenljivost za maloprodajno storitev družbe Telekom.

Za določitev upoštevnega trga je pomembno opredeliti tudi zamenljivost z vidika ponudnika zadevne storitve (zamenljivost ponudbe). Agencija je tako na podlagi analize pridobljenih podatkov opredelila potencialno zamenljivost ponudbe kot sledi v nadaljevanju, zaradi natančne določitve upoštevnega trga:

- izgradnja lastnega omrežja s strani vstopajočega operaterja

Vstopajoči operater lahko zgradi svoje lastno omrežje ter nudi mednarodne telefonske storitve na fiksni lokaciji v okviru tega omrežja. V tem primeru bodo njegovi stroški višji, kot stroški obstoječega operaterja zaradi upoštevanja potopljenih stroškov. Hkrati pa bo ta isti operater moral določiti nivo svojih cen pod nivo cen obstoječega operaterja, ob isti kakovosti storitve, če bo želel pridobiti ustrezní tržni delež. Tak način poslovanja še težje omogoča pokritje potopljenih stroškov. Hkrati pa se pojavlja vprašanje ali je sploh mogoče podvojiti omrežje, kakršno ga ima družba Telekom oziroma takšno, da bo lahko konkuriralo obstoječemu operaterju.

Agencija ocenjuje, da bi bila omenjena substitucija na ponudbeni strani ekonomsko neracionalna in da v roku enega leta oz. do naslednje ekonomske analize ni realna.

- ponudba operaterjev , ki nudijo klice preko internetnega protokola - IP

Prenos govora preko internetnega protokola je možen preko kabelskega omrežja ali dostopa z bitnim tokom. Agencija je alternativnim operaterjem podelila številke za navedeni storitvi, ter s tem možnost nujenja storitev govora preko internetnega protokola, vendar do konca prve polovice leta 2004 nihče od operaterjev te storitve še ni nudil. Agencija ugotavlja, da od maja 2005 to storitev nudi družba Siol, hčerinska družba družbe Telekom. Naročniki imajo možnost v primeru dviga cen mednarodnih klicev obstoječega operaterja zamenjati ponudnika zadevne storitve.

Agencija bo spremljala razvoj trga v bodoče ter bo delovala v skladu s smernicami evropske komisije ter slovensko zakonodajo.

- ponudba kabelskih operaterjev

Kabelski operaterji lahko po kabelskem omrežju poleg radiodifuzne vsebine nudijo tudi podatkovne oz. internet storitve z določeno nadgradnjo obstoječega sistema pa bi lahko nudili tudi kabelsko oz. IP telefonijo.

Agencija ocenjuje, da bo konkurenca na tem nivoju mogoča, ko bo obstoječe kabelsko omrežje nadgrajeno, kar pa zahteva velika finančna sredstva (kabelski operaterji in internetni ponudniki se dogovarjajo o skupnem nastopu na tem trgu). Drugo pomanjkljivost kabelskega omrežja pa predstavlja velika razpršenost kabelskih operaterjev, oziroma samih omrežij.

To sta tudi glavna razloga na podlagi katerih agencija ocenjuje, da substitucija na ponudbeni ravni v obdobju enega leta oz. do naslednje ekonomske analize ni mogoča. Agencija meni, da zaenkrat ponudbena stran substitucije ne predstavlja cenovnega pritiska na obstoječega operaterja. Medsebojno povezovanje kabelskih operaterjev ter sodelovanje s posameznimi nosilci optične infrastrukture (ELES, Slovenske železnice, DARS, Telekom Slovenije) pa lahko nudi osnovo za drugo domačo fiksno telekomunikacijsko omrežje. Agencija bo spremljala razvoj trga v bodoče in morebitne spremembe ustrezno upoštevala v okviru naslednje ekonomske analize.

- ponudba na strani storitev; predizbire operaterja oz. izbire – operaterja ter dostop preko posebne kode 0881 xx xxx

Dvig cen obstoječega operaterja javno dostopnih mednarodnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji za poslovne uporabnike bi verjetno privedlo do vstopa novih alternativnih operaterjev, saj bi se povečala razlika med grosistično (cena medomrežnega povezovanja) in maloprodajno ceno za mednarodne klice, ob upoštevanju dejstva, da je grosistična cena regulirana preko cenovne kontrole in dviga slednje ni pričakovati.

Razlika med predizbiro in izbiro ter dostopom preko posebne kode 0881 xx xxx je v tipu signalizacije med priključenim operaterjem in družbo Telekom, ki navedeno storitev nudi. Signalizacija št. 7, ki se uporablja pri predizbiri in izbiri je za priključenega operaterja veliko bolj ugodna saj mu družba Telekom začne zaračunavati grosistični input šele, ko je vzpostavljena zveza med obema končnima naročnikoma. V primeru storitve preko posebne kode 0881 pa se začne obračunavanje že, ko je klic prenesen od družbe Telekom na priključnega operaterja.

Agencija ocenjuje, da so se obstoječi ponudniki storitev sposobni hitro odzvati na spremembo cen mednarodnih klicev brez dodatnih stroškov ali tveganj. Klasična izbira in predizbira je bila možna po izdaji vzorčne referenčne ponudbe o medomrežnem povezovanju, komercialno zanimiva pa od junija 2004 po znižanju cen za grosistične inpute na osnovi zahtev s strani Agencije.

- zamenljivost ponudbe s ponudbo mobilnih operaterjev

V primeru dviga cen s strani hipotetičnega monopolista bi verjetno mobilni operater uporabil svoje omrežje za ponudbo storitev, ki bi se lahko primerjale s storitvijo vzpostavljanja in sprejemanja mednarodnih klicev (z vidika funkcionalnosti, kakovosti in cene). Agencija meni, da zaenkrat ne obstaja takšna ponudba, ki bi predstavljal zamenljivost ponudbe javno dostopnih mednarodnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji, in bi pomenila cenovni pritisk na obstoječega operaterja javnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji.

Definicija upoštevnega trga

Upošteveni trg storitev predstavlja javno dostopne mednarodne telefonske storitve na fiksni lokaciji za poslovne uporabnike. Te storitve obsegajo:

- klice v tuja fiksna omrežja
- klice v tuja mobilna omrežja

za čas večje in manjše prometne obremenitve.

Opredelitev geografskega trga

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

Na podlagi določb Splošnega akta in zgornjih ugotovitev, je geografski trg za trg javno dostopnih mednarodnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji za poslovne uporabnike Republika Slovenija, saj so konkurenčni pogoji enaki za območje celotne države.

C. Analiza podatkov in uporaba meril za ugotovitev stanja na upoštevneem trgu

Agencija v okviru analize, ki jo izvede na podlagi prvega odstavka 21. člena ZEKom, ugotavlja ali na posameznem upoštevneem trgu obstaja učinkovita konkurenca. Komisija je na podlagi regulativnega okvirja za področje elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev sprejela tudi smernice, ki naj bi nacionalnim regulatornim organom držav članic EU pomagale pri ugotavljanju obstoja konkurence na upoštevneih trgih in ocenitvi položaja s pomembno tržišno močjo. Iz Smernic Komisije o analizi trga in oceni pomembne tržišne moči v skladu z regulativnim okvirom Skupnosti za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (UL C 165, 11.07.2002, str. 6, v nadaljevanju: Smernice) izhaja, da je ugotovitev, da na ustreznem trgu obstaja učinkovita konkurenca, enakovredna ugotovitvi, da nobeno podjetje samo ali skupaj z drugim podjetjem nima pomembne tržišne moči na tem upoštevneem trgu. Iz tega sledi, da mora nacionalni regulatorni organ v primeru, da ugotovi, da na ustreznem trgu ni učinkovite konkurence, določiti podjetje s pomembno tržišno močjo na tem upoštevneem trgu in v skladu s četrnim odstavkom 16. člena Okvirne direktive naložiti ustrezne obveznosti ali pa ohraniti oz. spremeniti obveznosti, kjer že obstajajo. Agencija je na podlagi šestega odstavka 19. člena ZEKom zavezana, da pri določanju pomembne tržišne moči ravna skladno z zakonodajo ES in dosledno upošteva smernice Evropske komisije, ki urejajo tržišno analizo in določitev pomembne tržišne moči na področju elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev.

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

Določitev pomembne tržišne moči, ki je temeljni sestavni del predhodne (ex ante) regulacije, katere osnovni cilj je predhodna ocenitev ali je eno ali več podjetij skupaj na upoštevneem trgu v prevladujočem položaju, temelji na drugačnih predpostavkah in pričakovanjih kot temelji določitev prevladujočega položaja s strani organa pristojnega za varstvo konkurence v okviru naknadne (ex post) kontrole ravnanja udeležencev na trgu. Taka ugotovitev izhaja tudi iz 70. točke Smernic, ki določa, da definiranje pomembne tržišne moči zahteva določene metodološke prilagoditve pri določitvi prevladujočega položaja v okviru predhodne regulacije v razmerju do naknadne regulacije.

Treba je poudariti, da nacionalnim regulatornim organom ni treba ugotoviti zlorabe prevladujočega položaja, da lahko podjetje označi kot podjetje s pomembno tržišno močjo. Z vnaprejšnjo (ex ante) regulacijo želi agencija na področju elektronskih komunikacij izboljšati razmere na ne dovolj konkurenčnem trgu z namenom hitrejšega razvoja konkurence. Pri tovrstni regulaciji je tako potrebno v okviru ekonomske analize upoštevati tako obstoječa dejstva kot tudi morebitne spremembe v bližnji prihodnosti. Ugotavlja se torej, ali je trg

potencialno konkurenčen, in s tem tudi, ali je morebitno pomanjkanje učinkovite konkurence začasno ali trajno.

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

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

Visok tržni delež operaterja je pomemben in najpogosteje uporabljen pokazatelj o obstoju prevladujočega položaja na upoštevnem trgu. Kljub temu je potrebno opozoriti, da sam visok tržni delež še ni dovolj za ugotovitev, da ima podjetje pomembno tržno moč na upoštevnem trgu. Iz obsežne sodne prakse Sodišča Evropskih Skupnosti (Primer C-62/86, AKZO/Komisija, para. 60) izhaja, da je že samo dejstvo, da ima neko podjetje tržni delež višji od 50%, dokaz o obstoju pomembne tržne moči na upoštevnem trgu. Za podjetje z visokim tržnim deležem se domneva, da ima pomembno tržno moč na upoštevnem trgu, če je bil tržni delež stabilen skozi daljše časovno obdobje. Dejstvo, da podjetje s pomembnim položajem na trgu počasi izgublja tržni delež, pa je lahko pokazatelj tega, da trg postaja konkurenčen, kar pa ne izključuje, da ima to podjetje pomembno tržno moč. Obenem so lahko nihajoči tržni deleži sčasoma pokazatelj pomanjkanja tržne moči na upoštevnem trgu.

Agencija je na podlagi analize upoštevnega trga Javno dostopne mednarodne telefonske storitve na fiksni lokaciji za poslovne uporabnike (maloprodajni trg) ugotovila, da so v Republiki Sloveniji (upošteven geografski trg) v preučevanem obdobju od 01.01.2002 do 30.06.2004 na upoštevnem storitvenem trgu zagotavljale zadevne storitve naslednje družbe: Telekom Slovenije d.d. (obstoječi operater), Diners Club d.o.o., In.life d.d., Incotel d.o.o., Medinet d.o.o., Noviscom d.o.o., Perftech d.o.o., Telkom Sistemi d.o.o., Voljatelj telekomunikacije d.d., Mega M d.o.o., Holding Slovenske železnice d.d., Transintercom d.o.o., Softnet d.o.o., Telemax pro d.o.o., Siol.d.o.o., Sinfonika d.o.o., Kiwi d.o.o., od katerih so trije ponudniki v opazovanem obdobju prenehali z zagotavljanjem in sicer Transintercom d.o.o., Kiwwi d.o.o. ter Diners Club d.o.o, ki je svojo opremo prodal Voljatelju d.d.

Agencija je na podlagi analize pridobljenih podatkov ugotovila, da je tržni delež družbe Telekom na storitvenem segmentu javno dostopnih mednarodnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji za poslovne uporabnike, glede na čas trajanja klicev, v drugi polovici leta 2002, obdobje avg-dec, 88,09 %, medtem ko imajo ostali operaterji tržni delež v višini od 0,7% do 9%. Podatkov za prvo polovico leta 2002 družba Telekom ni posredovala, medtem ko za drugo polovico podatki zajemajo obdobje od avgusta do decembra 2002. Družba Telekom navaja, da za prejšnja obdobja s podatki v taki obliki ne razpolaga. Tržni delež družbe Telekom je v naslednjem opazovanem obdobju jan-jul 2003 rahlo narasel in sicer na 89,03%, v zadnjem opazovanem obdobju pa padel na 86,21 %. Tržni deleži operaterjev, ki mu sledijo so temu ustrezno naraščali oziroma padali (Graf 1.1. Tržni delež operaterjev glede na število minut – poslovni uporabniki, str. 13 ekonomske analize).

Agencije na podlagi pridobljenih podatkov in analize le-teh ugotavlja, da je tržni delež družbe Telekom glede na število minut na obravnavanem tržnem segmentu visok (med 86,21,% in 88,09%) in izkazuje trend zmernega upadanja.

Agencija je obenem na podlagi analize pridobljenih podatkov ugotovila, da prihodki iz naslova mednarodnih klicev – poslovni uporabniki družbe Telekom v prvi polovici leta 2003, obdobje jan – jun, v primerjavi z letom 2002, obdobje avg – dec, ostajajo na enaki ravni. V drugi polovici leta 2003, obdobje jul – dec, v primerjavi s prvo polovico leta 2003 je zabeleženo zmanjšanje prihodkov za 5,3%. Če primerjamo prvo polovico leta 2004 z drugo polovico leta 2003 so prihodki ostali nespremenjeni.

Agencija tako na podlagi analize pridobljenih podatkov in rezultatov ugotavlja, da prihodki iz naslova mednarodnih klicev - poslovni uporabniki izkazujejo trend stagniranja na enaki ravni (od 2003 do začetka leta 2004).

Družba Telekom je s 01.12.2004 preoblikovala cene klicev v mednarodnem prometu. Uvedla je dve novi območji, razčlenila mobilni dodatek na 7 območij, odpravila znižano tarifo in prerazporedila države po območjih (ekonomska analiza, str. 14). Agencija na podlagi tega ugotavlja, da so se cene za posamezen klic, če primerjamo zgolj redno tarifo z enotno, znižale od 28,57 % do 50,43%.

Agencija obenem ocenjuje, da predstavlja pomemben mejnik pri preučevanju javno dostopnih mednarodnih klicev za poslovne uporabnike ponudba na strani izbire in predizbire, ki jo je družba Telekom uvedla v drugi polovici leta 2004. Podpisane so bile prve pogodbe o medomrežnem povezovanju za izbiro in predizbiro, med alternativnimi operaterji in družbo Telekom. Glede na to, da analiza terminsko vključuje obdobje do konca prve polovice leta 2004 sprememb v omenjeni analizi še ni vključenih.

Agencija ugotavlja na podlagi pridobljenih podatkov od družbe Telekom v dopisu št. 300-120/2005-9 z dne 19.10.2005, da se je po preteku opazovanega obdobja delež mednarodnega odhodnega prometa preko številke 0881, oziroma izbire in predizbire operaterja povečal iz 10% na 17% (junij 2004-maj 2005). Pri tem se je delež mednarodnih klicev preko predizbire in izbire operaterja v strukturi mednarodnih klicev povečal iz 1% na 64%.

Agencija zaključuje, da tendenca padajočega tržnega deleža (četudi samo za 2 %) kaže na to, da je na trgu javno dostopnih mednarodnih klicev za poslovne uporabnike prisotna konkurenca, vendar ta zaenkrat še ne ovira/onemogoča prevladujočega položaja družbe Telekom naupoštevem trgu.

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

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

Pravne oz. regulatorne ovire so tiste, ki so posledica varovanja pravnega reda. Kot primer agencija navaja, da bo alternativni operater, ki želi vzpostaviti svoje lastno elektronsko komunikacijsko omrežje, to storil tako, da bo zgradil objekte, naprave in položil ustrezno napeljavo. Pri tem je soočen z dejstvom, da mora izvesti podzemne ali nadzemne komunikacijske napeljave in postaviti objekte in naprave, vse to pa na tuji nepremičnini. Ob tem se potencialni operater sooča s problemom pridobitve pravic oz. služnosti na tujem zemljišču, za kar je potreben določen čas, posledica česar je kasnejša vzpostavitev elektronskega komunikacijskega omrežja in s tem je otežen vstop na upoštevni trg (ovira za vstop).

Glede na navedeno agencija ugotavlja, da so alternativni operaterji, ki želijo opravljati mednarodne telefonske storitve na fiksni lokaciji in morajo zato postaviti svoje lastno omrežje, soočeni s pravnimi oz. regulatornimi ovirami, ki jim otežujejo vstop na trg.

Strukturne ovire za vstop na trg obstajajo, če pri danem povpraševanju stanje tehnologije in obstoječa struktura stroškov povzročata asimetrične pogoje med obstoječim operaterjem, ki je prvi vstopil na trg in operaterji, ki šele želijo vstopiti na trg ali pa so že vstopili vendar v kasnejši fazi.

Operater lahko vstopi na trg in nudi storitev mednarodnih klicev po lastnem omrežju ali preko infrastrukture, ki je last drugega operaterja (izbira in predizbira operaterja).

Agencija ocenjuje, da bi vstop na upoštevni trg »Javno dostopne mednarodne telefonske storitve na fiksni lokaciji za poslovne uporabnike« zahteval znatne investicije, pretežno kot potopljene stroške oziroma stroške, ki ne bodo povrnjeni pri izstopu iz trga. Karakteristika dostopovnih omrežij so potopljene stroški, ekonomije povezanosti in gostota, kar znatno povečuje ovire za vstop novih operaterjev, ki načrtujejo krajevna dostopovna omrežja. Zaradi pomembnosti gostote, bo vstop na trg ekonomsko upravičen le, če bo penetracija oskrbovanega področja zadosti visoka.

Agencija ocenjuje, da je vstop na trg s tem da operater podvoji omrežje, kot ga ima družba Telekom ekonomsko nesmiseln, medtem ko imajo kabelski operaterji potencialno možnost vstopa na trg na osnovi lastne kabelske infrastrukture. Vstop na trg fiksne govorne telefonije bo mogoč v kolikor nadgradijo obstoječe kabelsko omrežje. Prav dodatna finančna sredstva predstavljajo zaenkrat še oviro, da te storitve ne nudijo, obstaja pa težnja, da bodo začeli s trženjem te storitve v prihodnosti. Drugo oviro za vstop na trg predstavlja razpršenost kabelskih omrežij ter njihovo ne povezanost med seboj. Kabelski operaterji ter ponudniki internet storitev se dogovarjajo o skupnem sodelovanju ter o možnosti nujenja storitev nacionalnih in mednarodnih klicev, vendar brez natančnejšega datuma začetka trženja. Kabelski operaterji bodo vstopili na trg z lastno infrastrukturo in istočasno ponudili storitev nacionalnih in mednarodnih klicev, saj agencija ocenjuje, da le vstop na trg javno dostopnih mednarodnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji ne bi bil ekonomsko upravičen.

Možnost vstopa na trg na osnovi lastne infrastrukture predstavlja tudi fiksni brezžični dostop imenovan WiMax. Po podatkih agencije družba Incotel d.d. nudi ponudbo storitev preko sistema WiMax na omejenem območju Ljubljane (pokriva le del Ljubljane in ne vso) s čemer zagotavlja lokalni dostop do končnih uporabnikov. Agencija je od operaterja pridobila informacijo, da bo razširil ponudbo na druge dele Slovenije predvsem po urbanih središčih ter nekaterih ruralnih predelih izven Ljubljane, vendar brez natančnejšega datuma. Druga družba, ki najavlja vstop na trg na osnovi fiksne brezžične tehnologije je Stelkom, ki po podatkih agencije v Ljubljani in Mariboru gradi omrežja za fiksni brezžični dostop. Agencija je evidentirala 37 domačih in tujih pravnih subjektov, ki so se zanimali za ta frekvenčni pas (od 3,410 MHz do 3,600 MHz). Razpis za dodelitev radijskih frekvenc za širokopasovni dostop, ki ga bo izvedla agencija bo predvidoma še letos.

Strateške ovire, ki jih lahko postavi operater se kažejo v visoki ceni medomrežnega povezovanja, kar predstavlja dodatno oviro pri vstopu potencialnega konkurenta na maloprodajni trg. Alternativni operater se namreč pri vstopanju na trg lahko potencialno sooča predvsem z dvema ovirama. Na eni strani so visoki stroški začetne investicije v izgradnjo lastnega omrežja, kar potencialno zmanjšuje finančno moč in stabilnost tega operaterja ter povečuje negotovost uspešnega vstopa na upoštevni trg, obenem pa se lahko

sooči s potencialno nevarnostjo nezmožnosti oz. težavnosti pridobivanja končnih uporabnikov zaradi potencialno previsoke cene medomrežnega povezovanja, ki mu onemogoča postavitev konkurenčne cene nasproti operaterju s pomembno tržno močjo ter obenem zmanjšuje možnost pridobitve takšnega števila končnih uporabnikov, da bi bila investicija v javno telefonsko omrežje na fiksni lokaciji ekonomsko upravičena in smotrna.

Operaterji, ki so vstopili na trg na osnovi lastne infrastrukture oziroma najavljajo, da bodo to storili v bližnji prihodnosti predstavljajo potencialno konkurenco obstoječemu operaterju družbi Telekom. Glede na to, da so ti operaterji šele v fazi testiranja opreme oziroma v fazi medsebojnih dogovarjanj (ponudniki interneta in kabelski operaterji) je agencija mnenja, da predstavlja za alternativnega operaterja v kolikor želi nuditi javno dostopne mednarodne telefonske storitve na fiksni lokaciji za poslovne uporabnike edina možnost vstopa na trg in delovanja preko infrastrukture, ki je v lasti drugega operaterja – družbe Telekom.

Agencija na podlagi zgornjih ugotovitev ocenjuje, da je tudi v prihodnosti mogoče pričakovati visoke ovire za vstop na upoštevni trg. Na podlagi navedenega agencija ugotavlja, da analiza tega merila kaže na obstoj pomembne tržne moči družbe Telekom.

3. faza v razvoju upoštevnega trga

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

Pri tem ocenjujemo ali je trg šele nastal (zanj je značilno inovativnost, prilagodljivost, malo izkušenj, nizka stopnja financiranja) ali se nahaja v fazi rasti (povečanje koristi za ostale udeležence, zniževanje stroškov, profesionalizacija, nevarnost pre-optimističnega vstopanja v nove posle) ali zrelosti (znanje in izkušnje s trgi, tehnologijo, majhni stroški na enoto zaradi ekonomije obsega, stabilnost, togost ovire za inovacijo). Razvoj ne poteka enakomerno. Obstajajo stabilne faze in kratki presledki z globokimi krizami, ki so povezani s preobrati ali zatonom.

Družba Telekom opravlja javno dostopne mednarodne telefonske storitve na fiksni lokaciji za poslovne uporabnike. Agencija ocenjuje, da slovenski trg kar se tiče razvitosti in pokritosti sodi med razvite trge zato je mogoče zaključiti, da je zadevni upoštevni trg v fazi zrelosti

Agencija ugotavlja, da zaradi visoke penetracije končnih uporabnikov ni veliko možnosti za pridobivanje novih končnih uporabnikov, s tem pa so tudi omejene spodbude za povpraševanje na grosističnem trgu dostopa in posredovanja klicev in pridobivanje uporabnikov. Tržna moč na zadevnem grosističnem trgu pa je odvisna od obsega končnih uporabnikov. Agencija ocenjuje, da je upoštevni trg v fazi zrelosti. Operater, ki deluje na obravnavanem upoštevne trgu si lahko svoj tržni delež bistveno poveča le z migracijo že obstoječih končnih uporabnikov. Zaradi velikih razlik v tržnih deležih operaterjev je potrebno zagotoviti takšne pogoje na trgu, ki bodo omogočili migracijo in tako povečali izbiro končnim uporabnikom.

Navedeno merilo po mnenju agencije prispeva k ugotovitvi o obstoju pomembne tržne moči družbe Telekom na upoštevne trgu.

4. doseganje ekonomij obsega oziroma ekonomij povezanosti

Ekonomije obsega so značilne za proizvodne procese, ki vsebujejo visoke fiksne stroške, kar je tudi značilnost elektronskih komunikacijskih trgov. Ekonomije obsega predstavljajo oviro za vstop kot tudi prednost pred obstoječimi konkurenti.

Agencija ocenjuje, da ima družba Telekom bistveno prednost pred potencialnimi konkurenti z vidika ekonomije obsega, saj lahko zagotavlja javno dostopne mednarodne telefonske storitve z bistveno nižjimi stroški kot drugi operaterji, ki bi morali šele zgraditi oz. nadgraditi dostopovno omrežje. Potencialni operaterji, ki bi želeli vstopiti na trg, bi se soočili z visokimi stroški, ki bi v začetni fazi onemogočili ponudbo zadevne storitve po nižji ceni in s tem zagotovitev ustrezne penetracije oskrbovanega področja. Ob pogojih nereguliranja trga, lahko obstoječi operater izkaže nižje stroške na enoto storitev kot potencialni konkurenti. To mu omogoča, da zagotavlja zadevno storitev po nižjih cenah kot drugi operaterji.

Ekonomije povezanosti obstajajo, kadar so povprečni stroški za proizvod oziroma storitev nižji kot posledica tega, da se storitve zagotavlja v istem podjetju skupaj z drugimi storitvami. Ekonomije povezanosti so značilne, kjer se storitve zagotavljajo preko omrežja. Zmogljivost omrežja se lahko namreč deli med več storitev. Ekonomije povezanosti predstavljajo tako oviro za vstop kot tudi prednost pred obstoječimi konkurenti.

Agencija ugotavlja, da ima družba Telekom prednost pred potencialnimi konkurenti iz naslova ekonomije povezanosti, saj nudi različne storitve, izhaja pa iz skupnih stroškov (common costs). Prednost ekonomije povezanosti je zadovoljevanje niza različnih storitev pri tem pa se nekateri stroški porazdelijo, tako da operater, ki je prisoten na več ponudbenih segmentih lažje pokrije skupne stroške ne glede na vrsto storitve, ki jo nudi. Prav tako ima prednosti iz naslova ekonomije obsega, saj ima tudi 100 % tržni delež iz naslova nacionalnih klicev kar mu omogoča nizke stroške na enoto, saj vse nacionalne in mednarodne telefonske storitve potekajo preko istih komutacijskih elementov.

Agencija ugotavlja, da ima družba Telekom upoštevajoč navedeno merilo pomembno tržno moč.

5. stopnja vertikalne integracije

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

Družba Telekom nastopa tako na medoperaterskem kot na maloprodajnem trgu dostopa do omrežja. Tako lahko sama določa oziroma kontrolira ceno inputov na maloprodajni trg, kar lahko predstavlja oviro za druge ponudnike pri vstopu na trg. V tem primeru deluje vertikalna veriga od medoperaterskega trga (preko cen medomrežnega povezovanja) na maloprodajni trg.

Agencija zato ugotavlja, da ima družba Telekom upoštevajoč navedeno merilo pomembno tržno moč.

6. možnost dostopa do finančnih virov

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

Agencija je v skladu s tem v okviru analize preverjala naslednje kazalnike:

- stopnja osnovnosti kapitala

Koeficient kaže, kolikšen je delež osnovnega kapitala v celotnem kapitalu podjetja. Iz podatkov družbe Telekom je razvidno, da stopnja osnovnosti kapitala pada in sicer iz 34,21% v letu 2002 na 31,48% v letu 2004 (prva polovica leta). Iz navedenega izhaja, da so se v celotnem kapitalu povečale kapitalske rezerve, rezerve iz dobička, preneseni čisti dobiček iz prejšnjih let in/ali prevrednotevalni popravek kapitala.

- stopnja dolžniškosti kapitala:

Delež dolgov v financiranju kaže, kolikšen del sredstev podjetja je financiran s tujimi viri oziroma dolgovi. Iz podatkov družbe Telekom Slovenije d.d. izhaja, da je bil ta delež v letu 2004 21,82 % (prva polovica leta) oziroma 25,51% v letu 2003. Nižja vrednost kazalca zmanjšuje tveganje glede vračila glavnice in obresti. Agencija ocenjuje, da velik delež kapitala v financiranju (in s tem posledično nizek delež dolgov) zmanjšuje tveganje pri poslovanju.

- koeficient dolgovno- kapitalskega razmerja:

Koeficient kaže razmerje med dolgovi in kapitalom. Iz podatkov družbe Telekom Slovenije d.d. izhaja, da ima koeficient trend padanja, v letu 2002 je znašal 39,2 %, v letu 2003 34,49% ter 28,10% v letu 2004 (prva polovica leta).

- ROE (koeficient čiste dobičkovnosti kapitala):

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

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

7. nadzor nad infrastrukturo, ki se je ne da zlahka podvojiti

V uradni evidenci agencije je za opravljanje storitev dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji na lastni infrastrukturi registriranih sedem (7) ponudnikov. Od navedenih ponudnikov ima le družba Telekom omrežje na celotnem ozemlju države, ostali pa nastopajo le na določenem geografskem območju, ali pa še sploh nimajo svojega omrežja.

Agencija ocenjuje, da bi vstop na ta trg zahteval znatne investicije, pretežno kot potopljene stroške oziroma stroške, ki ne bodo povrnjeni pri morebitnem izstopu iz trga. Nadalje Agencija ugotavlja, da družba Telekom razpolaga s tronivojsko strukturo komutacijskih centrov, dvema centralama na nivoju dvojnega tranzita za mednarodni promet, desetimi centralami na nivoju enojnega tranzita ter 48 centralami na lokalnem nivoju. Vsekakor je to komutacijska mreža, ki se je ne da zlahka podvojiti, saj je potrebno upoštevati, da je potrebno tudi zagotoviti tudi ustrezne povezave med temi centralami oz. komutacijskimi centri z alternativnim usmerjanjem med njimi.

Agencija ugotavlja, da so za podvojitev navedene infrastrukture potrebna znatna investicijska vlaganja, saj je potrebno izgraditi dostopovna omrežja, komutacijske centre, jih povezati med seboj, zagotoviti alternativna usmerjanja ter skleniti ustrezne mednarodne medomrežne povezave.

V skladu z navedenim agencija meni, da je do izvedbe naslednje ekonomske analize oz. najkasneje v roku enega (1) leta, kot je predvideno v prvem odstavku 21. člena ZEKom, malo možnosti za nov vstop in zagotavljanje storitev na upoštevem trgu, v obsegu ki bi bistveno spremenil položaj na trgu ali posegel v položaj družbe Telekom na upoštevem trgu.

Ugotovitve o stanju konkurence na upoštevem trgu

Agencija je na podlagi prvega odstavka 21. člena ZEKom ter ob uporabi ostalih določb ZEKom in splošnega akta izvedla analizo upoštevnega trga »Javno dostopne mednarodne telefonske storitve na fiksni lokaciji za poslovne uporabnike (maloprodajni trg)«. Agencija je na podlagi pridobljenih podatkov preučila značilnosti upoštevnega trga in na podlagi analize meril iz četrtega odstavka 19. člena ZEKom ugotovila, da ima družba Telekom pomembno tržno moč na upoštevem trgu.

Agencija je v okviru ekonomske analize ugotovila, da je pomemben pokazatelj o obstoju pomembne tržne moči na upoštevem trgu 86,21% tržni delež družbe Telekom na upoštevem trgu, ki je stabilen skozi proučevano obdobje. Agencija obenem tudi ocenjuje, da je vstop na upoštevni trg zelo otežen zaradi obstoja ovir za vstop, predvsem iz vidika razvejanosti omrežja družbe Telekom. Obenem izhaja iz analize, da družba Telekom nadzoruje infrastrukturo, ki jo ni mogoče zlahka podvojiti. Agencija nadalje ugotavlja, da je družba Telekom operater, ki deluje na celotnem ozemlju države in ponuja paleto storitev širokemu krogu končnih uporabnikov, zato dosega tako ugodnosti ekonomije obsega, ki ji omogoča nižanje stroškov kot tudi ugodnosti ekonomije povezanosti, ki ji omogoča porazdelitev stroškov na različne storitve. Iz kazalnikov financiranja izhaja, da ima družba Telekom majhen delež dolgov in posledično velik delež kapitala, kar zmanjšuje tveganje pri poslovanju, s tem pa je dostop do finančnih virov ugoden.

Agencija mora pri opravljanju ekonomske analize upoštevati tako obstoječa dejstva, kot tudi relevantne potencialne spremembe na upoštevem trgu v bližnji prihodnosti oz. do naslednjih tržnih analiz. Ekonomska analiza pri ugotavljanju stanja na trgu tako upošteva obdobje do naslednjega pregleda stanja na upoštevem trgu. Glede na določilo 21. člena ZEKom mora agencija tržne analize opravljati v rednih časovnih intervalih, ki ne smejo biti daljši od enega leta. Agencija na podlagi zgornjih ugotovitev ocenjuje, da v navedenem časovnem okviru ni mogoče pričakovati vstopa novega operaterja na upoštevni trg, bistvenih zmanjšanj ovir za vstop na upoštevni trg, prav tako pa ni pričakovati, da bo potencialni kupec tranzitnih storitev pridobil potrebno izravnalno kupno moč, to je moč, da bi lahko ogrozila tržni položaj družbe Telekom.

Agencija obenem opozarja, da je predmet ekonomske analize podrobnejša opredelitev obravnavanega upoštevnega trga, ugotavljanje stanja na tem upoštevne trgu, ter morebitni obstoj pomembne tržne moči določenega operaterja. Pri tem se obstoj operaterja s pomembno tržno močjo ugotavlja zgolj iz ekonomskega vidika. V primeru, da agencija ugotovi, da obstaja operater s pomembno tržno močjo, takšna ekonomska analiza vključuje tudi obveznosti, ki bi bile primerne, da se jih naloži operaterju s pomembno tržno močjo z namenom odpravljanja motenj na trgu oz. izboljšanja razmer na trgu (vzpostavitev učinkovite konkurence).

Agencija je ob upoštevanju vseh gornjih navedb v skladu z 19. členom ZEKom družbo Telekom na upoštevne trgu »Javno dostopne mednarodne telefonske storitve na fiksni lokaciji za poslovne uporabnike (maloprodajni trg)« določila za operaterja s pomembno tržno močjo, saj ima položaj enakovreden prevladujočemu položaju, torej tak ekonomski vpliv, da mu omogoča znatno mero samostojnosti nasproti konkurentom, uporabnikom in potrošnikom.

Agencija je v skladu s tem odločila kot izhaja iz prve točke izreka te odločbe.

D. O obveznostih operaterja s pomembno tržno močjo

V primeru, da agencija na podlagi opravljene analize upoštevne trga ugotovi, da ta trg ni dovolj konkurenčen, v skladu s prvim odstavkom 22. člena ZEKom določi operaterja oz. operaterje s pomembno tržno močjo na upoštevne trgu. Obenem mora agencija, v primeru da izda odločbo kot jo predvideva prvi odstavek 22. člena ZEKom, naložiti operaterju oz. operaterjem s pomembno tržno močjo vsaj eno izmed obveznosti, ki so določene v 23. do 30. členu ZEKom. Izhodišče za ugotovitev primernih obveznosti za regulacijo trga so motnje konkurence, ki so že prisotne na trgu kot tudi potencialne motnje, ki lahko nastopijo v prihodnosti.

Agencija pri sprejemanju ukrepov odloča tako, da operaterju s pomembno tržno močjo naloži tiste obveznosti, ki so potrebne za doseg ciljev kot so določeni z 120. členom ZEKom. Pri tem gre predvsem za pospeševanje učinkovite konkurence pri zagotavljanju elektronskih komunikacijskih omrežij, elektronskih komunikacijskih storitev, povezanih zmogljivosti storitev, skrb za interese državljanov EU in prispevek k razvoju notranjega trga. Agencija mora pri izbiri obveznosti, ki jih bo naložila operaterju s pomembno tržno močjo, upoštevati načelo sorazmernosti kot to določa drugi odstavek 22. člena ZEKom. To pomeni, da lahko agencija naloži operaterju s pomembno tržno močjo zgolj tiste obveznosti, ki so nujno potrebne za doseg ciljev. Pri tem morajo biti naložene dolžnosti oz. obveznosti, ki so naložene operaterju s pomembno tržno močjo v sorazmerju s cilji, kot so določeni z zakonodajo in jih agencija zasleduje pri svojem delovanju v okviru svojih pristojnosti.

Agencija je na podlagi analize pridobljenih podatkov ugotovila, da so prisotne oz. lahko nastopijo naslednje motnje konkurence na upoštevne trgu Javno dostopne mednarodne telefonske storitve na fiksni lokaciji za poslovne uporabnike družbe Telekom:

- neobstoj infrastrukturne konkurence na maloprodajnem trgu
- visoke vstopne ovire, ki se kažejo predvsem v pomanjkanju izravnalne kupne moči, visokih potopljenih stroških v povezavi z nadzorom nad infrastrukturo, ki se je ne da zlahka podvojiti

- oviranje vstopa na trg oziroma omejevanje konkurence s postavljanjem prenizkih cen javno dostopnih mednarodnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji za poslovne uporabnike

Zaznane motnje konkurence na maloprodajnem trgu nakazujejo, da ukrepi na grosističnem trgu ne zadoščajo za ureditev razmer na upoštevnem trgu.

Agencija lahko v skladu s prvim odstavkom 28. člena ZEKom naloži obveznost regulacije maloprodajnih storitev le, če na podlagi tržnih analiz ugotovi, da upošteven trg, ki je namenjen končnim uporabnikom ni dovolj konkurenčen, obveznosti iz 23. do 27. in 30. člena ZEKom, pa ne bi dosegle ciljev, ki jih na trgu zasleduje.

Agencija, na podlagi opravljene analize upoštevnega trga ter glede na določbe 28. člena ZEKom nalaga družbi Telekom obveznosti, kot sledijo v nadaljevanju, ki so posredno ali neposredno povezane z regulacijo maloprodajnih storitev. Naloženi ukrepi agencije na maloprodajnem nivoju so komplementarni glede na naložene ukrepe na grosističnem trgu.

Obveznost regulacije maloprodajnih storitev

Agencija lahko v skladu s prvim odstavkom 28. člena ZEKom naloži določenemu operaterju s pomembno tržno močjo na določenem maloprodajnem trgu obveznosti, povezane z regulacijo maloprodajnih storitev, če so obenem izpolnjeni pogoji iz drugega odstavka 28. člena ZEKom.

Zaznane oz. potencialne motnje konkurence na maloprodajnem trgu nakazujejo, da ukrepi na grosističnem trgu ne zadoščajo za ureditev razmer na upoštevnem trgu.

1. prepoved omejevanja konkurence s postavljanjem prenizkih cen

Agencija lahko, v skladu z drugim odstavkom 28. člena zakona, naloži operaterju s pomembno tržno močjo obveznost, ki vključuje prepoved oviranja vstopa na trg oziroma omejevanja konkurence s postavljanjem prenizkih cen. Tako ravna agencija zlasti, kadar oceni, da obstaja oz. bo obstajala možnost, da operater s pomembno tržno močjo ovira vstop na trg oz. omejuje konkurenco s postavljanjem prenizkih cen.

Vertikalno integrirano podjetje, ki ima pomembno tržno moč na grosističnem trgu lahko izpostavi svoje konkurente na maloprodajnem trgu škarju cen, če jim zaračunava grosistično ceno, ki je višja od maloprodajne cene po kateri sam nudi storitve na istem upoštevnem trgu, oziroma izpostavi svoje konkurente na maloprodajnem trgu prenizki razliki med, maloprodajnimi in grosističnimi cenami, zato da se potencialnemu konkurentu vstop na zadevni trg ne bi splačal ali da celo ne bi mogel pokriti vseh stroškov nudenja zadevne storitve. Obstoječi operater lahko s postavljanjem prenizkih maloprodajnih cen, posluje z izgubo na maloprodajnem trgu, da bi s tem iz trga izrinil obstoječega konkurenta oziroma potencialnim konkurentom preprečil vstop na zadevni trg, nato pa v prihodnosti takšno izgubo nadomesti z dvigom cen na tako ustvarjenem nekonkurenčnem trgu. Postavljanje prenizkih maloprodajnih cen na navedeni način, predstavlja za končne uporabnike korist zgolj na kratek rok, na dolgi rok pa ne. Večja ali manjša možnost omejevanja konkurence s postavljanjem prenizkih cen je med drugim odvisna tudi od obstoja in stopnje asimetrije med (potencialnimi) konkurenti, zlasti pri dostopu do finančnih virov.

Agencija je na podlagi analize pridobljenih podatkov že ugotovila, da je struktura kazalnikov financiranja družbe Telekom ugodna. Majhen delež dolgov in posledično velik delež kapitala

zmanjšujejo tveganje pri poslovanju, dostop do finančnih virov pa je ugodnejši, kar družbi Telekom omogoča, da bi za storitve posredovanja klicev v določenem časovnem obdobju, lahko zaračunavala tako nizko ceno, s katero bi krila zgolj kratkoročne mejne stroške, ne pa tudi skupnih oz. splošnih stroškov, in s tem posledično cenovno izrivanje konkurentov. Glede na to, da družba Telekom nudi širok spekter storitev ter je prisotna na več upoštevnihih trgih hkrati, njeni potencialni konkurenti pa nudijo veliko manjši nabor storitev, morajo konkurenti kriti veliko večji del skupnih stroškov (preračunane na storitev, saj nudijo manjši nabor storitev), kot družba Telekom, s tem pa je možnost njihove cenovne konkurenčnosti na maloprodajnem trgu omejena, njihova končna maloprodajna cena pa lahko postane popolnoma nekonkurenčna maloprodajni ceni operaterja s pomembno tržno močjo na upoštevnihih trgu, če bi jo ta oblikoval na tako nizki ravni.

Agencija je na podlagi izvedene ekonomske analize ugotovila, da je potrebno družbi Telekom naložiti obveznost, ki vključuje prepoved omejevanja konkurence s postavljanjem prenizkih cen, saj obstaja oz. bo obstajala možnost, da omenjeno podjetje ovira vstop na trg, oziroma omejuje konkurenco s postavljanjem prenizkih cen.

Obveznost stroškovne naravnosti cen na upoštevnihih trgu posredovanja klicev s fiksne lokacije v javnem telefonskem omrežju – medoperaterski trg (osma točka 3. člena Splošnega akta) in zaključevanja klicev v posamičnih javnih telefonskih omrežjih na fiksno lokaciji - medoperaterski trg (deveta točka 3. člena Splošnega akta) ne preprečuje možnosti, da družba Telekom zaradi pomanjkanja konkurence na maloprodajnem nivoju ovira vstop na trg ter omejuje konkurenco s postavljanjem prenizkih cen.

Agencija je zaradi navedenega družbi Telekom naložila obveznost, ki vključuje prepoved omejevanja konkurence s postavljanjem prenizkih cen kot izhaja iz druge točke izreka te odločbe.

Agencija je mnenja, da je ukrep tehnološko nevtralen in sorazmeren s ciljem, saj onemogoča postavljanja prenizkih maloprodajnih cen, hkrati pa omogoča vstop novih operaterjev na trg.

Družba Telekom v dopisu navaja, da je obveznost prepovedi oviranja konkurence s postavljanjem prenizkih cen premalo definirana, saj ne ločuje med zdravim odzivom na cenovni pritisk konkurence in namernim poskusom eliminiranja konkurentov (predatory pricing). Nadalje navaja, da mora agencija jasno definirati obseg obveznosti in zapisati, da se nanaša na izključno »predatory pricing« kot nezakonito proti konkurenčno ravnanje.

Iz ekonomske teorije izhaja, da je predatorska cena tista cena, ki je postavljena s strani operaterja s pomembno tržno močjo na tako nizek nivo, da izloči konkumente, z namenom ohranitve ali povečanja tržnega deleža obstoječega operaterja.

Agencija se z navedbo Telekom Slovenije glede »predatorskih cen« strinja. Direktiva o univerzalni storitvi v 17. členu navaja maloprodajne regulativne ukrepe, ki med drugim določajo, da naložene obveznosti na maloprodajnem nivoju lahko vključujejo zahteve, da operater s pomembno tržno močjo ne sme ovirati vstopa na trg ali omejevati konkurenco s postavljanjem predatorskih cen. Direktiva o univerzalni storitvi predstavlja izhodišče za razumevanje ZEKom-a, ki je rezultat implementacije novega regulatornega okvirja za področje elektronskih komunikacij.

2. prepoved dajanja neupravičene prednosti določenim končnim uporabnikom

Agencija lahko, v skladu z drugim odstavkom 28. člena zakona, naloži operaterju s pomembno tržno močjo obveznost, ki vključuje prepoved dajanja neupravičene prednosti določenim končnim uporabnikom. Tako ravna agencija zlasti, kadar oceni, da obstaja oz. bo obstajala možnost, da operater s pomembno tržno močjo daje neupravičeno prednost določenim končnim uporabnikom.

Agencija ugotavlja, da v kolikor je na določenem upoštevem trgu prisotnih več konkurentov, ki nudijo isto storitev običajno ne prihaja do dajanja neupravičene prednosti določenim končnim uporabnikom, saj imajo končni uporabniki možnost izbire. Na trgu, kjer pa je prisoten en operater, ki ima pomembno tržno močjo pa obstaja ta možnost. Neupravičena prednost, ki jo nudi je lahko ne-cenovna (npr. zavladaevalne tehnike, zadrževanje informacij, diskriminacija v kakovosti, zavezane storitve) ali cenovna (ena storitev – različne cene za različne uporabnike, različni popusti glede na končnega uporabnika...).

Do diskriminacije oz. dajanja neupravičene prednosti določenim končnim uporabnikom prihaja oz. lahko pride v kolikor operater s pomembno tržno močjo na upoštevem trgu:

- neposredno ali posredno, s kakršnimikoli sredstvi, nepošteno oz. neupravičeno diskriminira nekatere končne uporabnike pri zaračunavanju, postopkih, klasifikaciji, reguliranju
- daje nepošteno ali neupravičeno prednost določenemu uporabniku, skupini, ali poslovnemu subjektu
- neupravičeno favorizira določeno poslovno storitev določenega uporabnika tako da je v konkurenčni prednosti pred drugimi uporabniki
- nepošteno oz. neupravičeno zanika dostop ali storitev določenim uporabnikom
- zanika dobavo storitve določenim uporabnikom, oz. jo namensko izvede neuspešno ter s tem ne nudi enake možnosti vsem (pri vrsti in kvaliteti storitve)

Agencija tako ugotavlja, da ima družba Telekom na upoštevem trgu pomembno tržno moč in ji takšen položaj omogoča potencialno dajanje neupravičene prednosti določenim končnim rezidenčnim uporabnikom.

Agencija je zaradi navedenega družbi Telekom naložila obveznost, ki vključuje prepoved dajanja neupravičene prednosti določenim končnim uporabnikom kot izhaja iz tretje točke izreka te odločbe.

Agencija meni, da je tak ukrep tehnološko nevtralen in sorazmeren s ciljem, saj onemogoča postavljanja neupravičenih razlik med uporabniki.

Družba Telekom v dopisu navaja, da obveznost prepovedi dajanja neupravičene prednosti določenim končnim uporabnikom ni primerna in ne more biti identična pri poslovnih in rezidenčnih uporabnikih, saj gre za stranke na dveh različnih upoštevem trgih s povsem drugačnimi zahtevami in potrebami, poleg tega pa obstajajo različni uporabniški paketi in bi obveznost lahko ovirala razvoj trga.

Agencija se z navedbo družbe Telekom strinja v delu, ki se nanaša na zahteve rezidenčnih in poslovnih uporabnikov ter da ponudba ne more biti identična saj gre za stranke na dveh različnih trgih s povsem drugačnimi zahtevami. Agencija je sledila tej navedbi in obveznost prepovedi dajanja neupravičene prednosti določenim končnim uporabnikom nalaga zgolj na trgu javno dostopnih mednarodnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji za poslovne

uporabnike. Agencija navedeno obveznost nalaga saj ocenjuje, da obstaja možnost dajanja prednosti določenim končnim poslovnim uporabnikom, kar v dopisu navaja tudi družba Telekom, ki ugotavlja da gospodarski subjekti predstavljajo pomemben pritisk na cenovno politiko družbe Telekom naupoštevem trgu.

3. prepoved neutemeljenega združevanja določenih storitev

Agencija lahko, v skladu z drugim odstavkom 28. člena, naloži operaterju s pomembno tržno močjo obveznost, ki vključuje prepoved neutemeljenega združevanja storitev. Tako ravna agencija zlasti, kadar oceni, da obstaja oz. bo obstajala možnost, da operater s pomembno tržno močjo neutemeljeno združuje storitve.

Osnovni namen te obveznosti je preprečiti izključitev potencialnih konkurentov naupoštevnihtrgih z vzvodom tržne moči, ki bi lahko imel škodljiv učinek na operaterje in na uporabnike. Združevanje storitev lahko vodi tudi do pomanjkanja preglednosti, saj sta npr. dve ali več storitev prodani v istem paketu. Na drugi strani pa združevanje storitev lahko vodi do ekonomij obsega in povezanosti ter nadalje do prihranka koristnosti za uporabnike.

Ker družba Telekom ponuja bistveno večji nabor storitev od ostalih operaterjev bi lahko nekaterim končnim uporabnikom v sklopu ostalih storitev ponudil bistveno nižjo ceno za mednarodne klice in na ta način onemogočal konkurenco.

Agencija je zaradi navedenega družbi Telekom naložila obveznost, ki vključuje prepoved neutemeljenega združevanja določenih storitev kot izhaja iz tretje točke izreka te odločbe.

Agencija je mnenja, da je ukrep sorazmeren, saj omogoča transparentnost med storitvami in omogoča primerljivost storitev operaterja s pomembno tržno močjo in potencialnih konkurentov.

Družba Telekom v dopisu navaja, da je obveznost prepovedi neutemeljenega združevanja storitev nerazumljiva in je, kot zapisana, nesorazmerna zato meni, da je konkurenčen pritisk zadosten in da ni nevarnosti protikonkurenčne vezane prodaje. Nadalje navaja, da možnosti paketov, ki so prilagojene določenim ciljnim skupinam, same po sebi v ničemer ne ovirajo konkurence, poleg tega pa predstavljajo očitno korist za končne uporabnike.

Agencija se z navedbo deloma strinja in sledi navedbam družbe Telekom v delu, ki govori o možnostih paketov. Agencija nalaga obveznost prepovedi neutemeljenega združevanja določenih storitev s tem, da ta obveznost ne posega v pravico družbe Telekom, da oblikuje pakete storitev za končne uporabnike, če je združevanje posameznih storitev v paket transparentno, objektivno utemeljeno (npr. prilagoditev potrebam in povpraševanju končnih uporabnikov, stroškovna utemeljenost združevanja storitev v paket itd.) in nima protikonkurenčnih učinkov.

V skladu s 117. členom ZEKom izdaja direktor agencije splošne akte ter odloča o posamičnih zadevah iz pristojnosti agencije.

V skladu z 118. členom ZEKom so odločbe agencije v upravnem postopku dokončne, zato zoper to odločbo ni pritožbe.

Ker pri vodenju upravnega postopka niso nastali stroški, je agencija odločila kot izhaja iz četrte točke izreka te odločbe.

Pouk o pravnem sredstvu:

Zoper to odločbo je v skladu s 119. členom ZEKom mogoče sprožiti upravni spor v roku 30 dni od njene vročitve. Upravni spor se sproži s tožbo, ki se vloži pri Upravnem sodišču Republike Slovenije v Ljubljani. O sporu odloča Upravno sodišče Republike Slovenije na sedežu v Ljubljani. Tožbo se lahko pošlje priporočeno po pošti ali da ustno na zapisnik pri sodišču. Tožba se vloži v treh izvodih, priložiti pa je treba to odločbo v izvirniku ali overjenem prepisu.

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

Odgovorna oseba:

Tomaž Simonič
v. d. direktorja