

Analiza upoštevnega trga 1

»Veleprodajno zaključevanje klicev v posameznih javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji«

PREIZKUS TREH MERIL

38240-5/2024/2
Ljubljana, januar 2025



Kazalo

Uporabljeni izrazi.....	3
1 Uvod in pravna podlaga za analizo upoštevnega trga.....	5
2 Kronološki pregled regulacije upoštevnega trga.....	7
3 Postopek analize upoštevnega trga.....	11
3.1 Potek zbiranja podatkov.....	11
3.2 Ponudniki javno dostopnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji v Sloveniji -kronološko.....	11
3.3 Ponudniki javno dostopnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji v Sloveniji leta 2024 in medomrežno povezovanje operaterjev	12
3.4 Ponudniki storitve zaključevanja klicev na fiksni lokaciji	14
3.5 Sodelovanje z organom pristojnim za varstvo konkurence	14
4 Prikaz razvoja trga javno dostopnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji v Sloveniji in razvoj konkurence.....	16
4.1 Tržni deleži ponudnikov na trgu zaključevanja telefonskih storitev na fiksni lokaciji v obdobju preverjanja	19
5 Opredelitev upoštevnega trga.....	22
5.1 Opredelitev trga zaključevanja klicev na fiksni lokaciji glede na storitve	22
5.1.1 Opredelitev storitev.....	22
5.1.2 Zamenljivost povpraševanja na trgu	23
5.1.3 Zamenljivost ponudbe na trgu	27
5.1.4 Geografska opredelitev trga zaključevanja klicev	28
5.2 Zaključki glede opredelitve upoštevnega trga	28
6 Preizkus treh meril na veleprodajnem trgu zaključevanja klicev v posameznih javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji	30
6.1 Pravna podlaga in regulatorni okvir za preizkus treh meril	30
6.1.1 Merilo 1: Prisotnost visokih in stalnih vstopnih ovir strukturne, pravne ali regulativne narave	31
6.1.2 Merilo 2: Struktura trga, ki se ne nagiba k učinkoviti konkurenci v ustreznem časovnem okviru	32
6.1.3 Merilo 3: Dejstvo, da konkurenčna zakonodaja ne zadostuje za ustrezno obravnavo ugotovljenih tržnih pomanjkljivosti.....	33
6.1.4 Sklepna ugotovitev preizkusa treh meril.....	34

Uporabljeni izrazi

Dostopovna omrežja naslednje generacije (omrežja NGA) so fiksna dostopovna omrežja, ki so v celoti ali delno sestavljena iz optičnih elementov in ki omogočajo prenos podatkov s hitrostjo najmanj 30 Mbit/s. V večini primerov so omrežja NGA rezultat postopne nadgradnje že obstoječega bakrenega ali koaksialnega dostopovnega omrežja.

Dostopovno omrežje je del elektronskega komunikacijskega omrežja, ki neposredno ali preko dostopovne oziroma razdelilne točke povezuje končne uporabnike s hrbteničnim omrežjem.

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

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.

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

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

Krajevna zanka je fizični vod (npr. bakrena parica, optično vlakno), ki povezuje omrežno priključno točko z glavnim omrežnim delilnikom ali enakovredno napravo v fiksnem javnem elektronskem komunikacijskem omrežju.

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 operatorskega dostopa, ki je izveden med operaterji javnih komunikacijskih omrežij.

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

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

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

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

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

Pripadajoče zmogljivosti so pripadajoče storitve, fizična infrastruktura in druge naprave ali elementi, povezani z elektronskim komunikacijskim omrežjem oziroma elektronsko komunikacijsko storitvijo, ki omogočajo oziroma podpirajo zagotavljanje storitev po tem omrežju oziroma ali s to storitvijo ali pa imajo sposobnost za to in vključujejo med drugim stavbe ali vhode v stavbe, ožičenje stavb, antene, stolpe in druge podporne konstrukcije, kanale, vodila, stebre, vstopne jaške in omarice.

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

Širokopasovno omrežje je javno komunikacijsko omrežje, ki omogoča prenos podatkov s hitrostjo najmanj 256 kbit/s.

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

Ostali termini imajo enak pomen kot v ZEKom-2, če iz besedila analize ne izhaja drugače.

1 Uvod in pravna podlaga za analizo upoštevne trga

Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: agencija) je na upoštevnanem trgu 1 »Veleprodajno zaključevanje klicev v posameznih javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji« nazadnje izvedla analizo spomladi leta 2019, na podlagi katere je istega leta operaterjem s pomembno tržno močjo na posameznem upoštevnanem trgu v skladu s prvim odstavkom 101. člena Zakona o elektronskih komunikacijah (Uradni list RS, št. 109/12, 110/13, 40/14 - ZIN-B, 54/14 - odl. US, 81/15, 40/17, 30/19 - odl. US) naložila regulativne obveznosti.

Agencija opravlja analize upoštevne trgov skladno z Zakonom o elektronskih komunikacijah (Uradni list RS, št. 130/22 in 18/23 – ZDU-10; v nadaljnjem besedilu: ZEKom-2), ki v slovenski pravni red prenaša evropski regulatorni okvir s področja elektronskih komunikacij, in sicer Direktivo (EU) 2018/1972 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah (v nadaljevanju: Direktiva (EU) 2018/1972 o EECC). Navedena direktiva je bila v skladu s 75. členom te direktive dopolnjena z Delegirano uredbo Komisije (EU) 2021/654 z dne 18. decembra 2020 o dopolnitvi Direktive (EU) 2018/1972 o EECC Evropskega parlamenta in Sveta z določitvijo enotne najvišje cene zaključevanja govornih klicev v mobilnih omrežjih na ravni Unije in enotne najvišje cene zaključevanja govornih klicev v fiksni omrežjih na ravni Unije¹ (v nadaljevanju: Delegirana uredba 2021/654 o ceni zaključevanja govornih klicev).

Od uveljavitve Delegirane uredbe 2021/654 o ceni zaključevanja govornih klicev, tj. od 1. julija 2021, se tako uporablja enotna najvišja cena zaključevanja govornih klicev neposredno za vse ponudnike storitev zaključevanja klicev v fiksni omrežjih v Uniji ter enotna najvišja cena zaključevanja govornih klicev neposredno za vse ponudnike storitev zaključevanja klicev v mobilni omrežjih v Uniji. Uporaba enotnih cen zaključevanja govornih klicev na ravni Unije je operaterjem mobilni in fiksni omrežij omejila možnost določitve previsokih cen zaključevanja klicev. Na ta način se je odpravilo tveganje previsokih cen zaključevanja klicev, ki so najbolj ogrožale učinkovito konkurenco na teh trgih. Ker se pri določanju enotnih cen zaključevanja govornih klicev na ravni Unije uporablja stroga stroškovna naravnost, so cene zaključevanja klicev podobne cenam, ki se pričakujejo na konkurenčnih trgih. V posledici povedanega trgi zaključevanja klicev v Uniji, od sprejetja Delegirane uredbe 2021/654 o ceni zaključevanja govornih klicev, tako naj ne bi več izpolnjevali preizkusa treh meril.

Po uveljavitvi Delegirane uredbe (EU) 2021/654 o ceni zaključevanja govornih klicev je agencija junija leta 2021 operaterjem s pomembno tržno močjo spremenila del obveznosti naloženih z regulatornimi odločbami. Spremembe so bile določene v delu, ki se nanaša na cene zaključevanja govornih klicev v fiksni omrežju. Agencija je izdala nove regulatorne odločbe skladno z upoštevanjem 5. člena Delegirane uredbe, s katerim je bila določena enotna najvišja cena zaključevanja govornih klicev v fiksni omrežjih na notranjem trgu Evropske unije, ki od 1. julija 2021 znaša 0,07 EUR centa na minuto. V ta namen je agencija na podlagi prvega odstavka 101. člena Zakona o elektronskih komunikacijah (Uradni list RS, št. 109/12, 110/13, 40/14 -ZIN-B, 54/14 - odl. US, 81/15, 40/17, 30/19 - odl. US) v postopku razveljavitve obveznosti operaterja s pomembno tržno močjo na upoštevnanem trgu 1 »Veleprodajno zaključevanje klicev v javni telefonski omrežju na fiksni lokaciji« operaterjem s pomembno tržno močjo naložila obveznost cenovnega nadzora v okviru katere so morali od dne 1. 2. 2020 upoštevati razveljavitev cene zaključevanja klicev v lastni javni telefonski omrežju na fiksni lokaciji.

Priporočilo Komisije (EU) 2020/2245 z dne 18. decembra 2020 o upoštevni trgih izdelkov in storitev v sektorju elektronskih komunikacij, ki so lahko predmet predhodne regulacije v skladu z Direktivo (EU)

¹ Vir: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0654>

2018/1972 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah (v nadaljevanju: Priporočilo Komisije (EU) 2020/2245), izdano skladno s 64. členom Direktive (EU) 2018/1972, nadomešča priporočilo iz leta 2014. Priporočilo Komisije (EU) 2020/2245 določa seznam trgov, za katere je še vedno upravičeno predhodno urejanje na ravni EU z namenom spodbujanja in varovanja konkurence ter povečanja koristi za potrošnike. Glede na zadnje veljavno Priporočilo Komisije (EU) 2020/2245 upoštevni trg 1 »Veleprodajno zaključevanje klicev v posameznih javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji«, ni vključen med trge, za katere je še vedno potrebno predhodno urejanje na ravni EU. Evropska komisija je namreč pri izvajanju preizkusa treh meril ugotovila, da vsa tri merila niso kumulativno izpolnjena na upoštevni trgih zaključevanja telefonskih storitev na fiksni lokaciji v Uniji, kar je predpogoj za uvrstitev tega trga na seznam trgov, za katere velja predhodna (ex ante) ureditev. Kljub navedenemu pa lahko nacionalni regulatorji trg storitev zaključevanja telefonskih storitev na fiksni lokaciji predhodno urejajo, če obstajajo posebne ustrezno utemeljene okoliščine, kot na primer da na trgu ni vzpostavljena dolgoročna konkurenca.

Zaradi sprememb, ki jih je prinesla uveljavitev Delegirane Uredbe (EU) 2021/654 o ceni zaključevanja govornih klicev in zaradi zadnjega Priporočila Komisije (EU) 2020/2245 o upoštevanih trgih proizvodov in storitev v sektorju elektronskih komunikacij ter v skladu z določilom 147. člena ZEKom-2, ki določa da mora agencija v rednih časovnih intervalih, najpozneje pa v petih letih od sprejetja prejšnjega ukrepa, analizirati upoštevne trge, je agencija, skladno s terminskim načrtom, ponovno izvedla analizo na upoštevni trg 1 »Veleprodajno zaključevanje klicev v posameznih javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji« (2014/710/EU). Glavni namen analize je ugotovitev stanja na tem upoštevni trg in morebitne potrebe po nadaljnji predhodni regulaciji.

Skladno z določili 147. člena ZEKom-2 agencija izvede analizo predmetnega upoštevni trga. Agencija upošteva 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)² (v nadaljnjem besedilu: **Smernice**). Smernice za pomembno tržno moč posebej obravnavajo vprašanja opredelitve trga ter pomembne tržne moči, ki jo imajo podjetja samostojno ali skupaj z drugimi podjetji. V primeru ugotovitve, da ni učinkovite konkurence na trgu, agencija v upravnem postopku skladno z določili 148. člena ZEKom-2 z odločbo določi operaterja s pomembno tržno močjo in mu oziroma jim naloži vsaj eno izmed možnih obveznosti, ki jih predvideva ZEKom-2, z namenom reševanja dejanskih ali potencialnih težav na področju konkurence.

Agencija ves čas tudi pri pripravi analize upošteva dokumente Organa evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (BEREC). BEREC deluje kot forum za sodelovanje med nacionalnimi regulativnimi organi ter med nacionalnimi regulativnimi organi in Komisijo pri izvrševanju vseh njihovih nalog na podlagi regulativnega okvira Unije. BEREC je bil ustanovljen z namenom zagotoviti strokovno znanje ter delovati neodvisno in pregledno. BEREC je bil ustanovljen z Uredbo 1211/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 o ustanovitvi Organa evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (v nadaljevanju: Uredba 1211/2009 Evropskega parlamenta in Sveta), katero je nadomestila Uredba (EU) 2018/1971 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o ustanovitvi Organa evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (BEREC) in Agencije za podporo BEREC-u (Urad BEREC), spremembi Uredbe (EU) 2015/2120 ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1211/2009 (v nadaljevanju: Uredba (EU) 2018/1971 Evropskega parlamenta in Sveta). BEREC naj bi po eni strani prispeval k razvoju, po drugi strani pa k boljšemu delovanju notranjega trga za elektronska komunikacijska omrežja in storitve s prizadevanji za zagotovitev skladnega izvajanja regulativnega okvira za elektronske komunikacije.

² Vir: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0507\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0507(01))

2 Kronološki pregled regulacije upoštevnega trga

Upoštevni trg 1 »Veleprodajno zaključevanje klicev v posameznih javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji« je bil s strani Evropske komisije uvrščen na seznam upoštevanih trgov, ki so podvrženi regulaciji od dne 9. oktobra 2014 do 18. decembra 2020, ko je bilo izdano Priporočilo Komisije (EU) 2020/2245. Uvrščen je bil s Priporočilom Komisije (2014/710/EU)³ dne 9. oktobra 2014. S prvo določitvijo je bil v Sloveniji poimenovan kot Trg 3 »Zaključevanje klicev v posamičnih javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji (medoperaterski trg)«⁴.

Pred zadnjo določitvijo upoštevnega trga se je upoštevni trg večkrat določil in različno poimenoval.

V Sloveniji je bila sprva vzpostavljena regulacija dostopa do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji po Zakonu o telekomunikacijah (Ur. l. RS, št. 30/01 in 110/02-ZGO, v nadaljnjem besedilu: ZTel-1). Trg telekomunikacijskih storitev je v Sloveniji popolnoma liberaliziran od maja leta 2001, s sprejetjem Zakona o telekomunikacijah (Uradni list RS št. 30/01 in 110/02-ZGO, v nadaljevanju: ZTel-1). Telekomunikacijsko omrežje je tako postalo odprto in dostopno za vse potencialne operaterje in operaterji so lahko izvajali fiksne javne telefonske storitve na podlagi dovoljenja. Agencija za telekomunikacije, radiodifuzijo in pošto Republike Slovenije (ATRP), kot predhodnica agencije je na podlagi opravljene tržne analize z regulatorno odločbo št. 300-30/2003/9 z dne 8.5.2003 za obdobje 12 mesecev, določila družbo Telekom Slovenije d.d. za operaterja s pomembno tržno močjo za fiksne javne telefonske storitve in za dostop do fiksnega javnega telekomunikacijskega omrežja. Z odločbo so ji bile naložene obveznosti, ki se nanašajo na skupno rabo objektov, omogočanja odprtega dostopa do omrežij, nudenja vmesnikov in zakupljenih vodov, omogočanje fiksne javne telefonske storitve in zagotavljanje medomrežno povezovanja. Prav tako je morala družba Telekom Slovenije d.d. pridobiti soglasje ATRP za Splošne pogoje, katerih sestavni del je morala biti vzorčna pogodba za uporabnike in cene ter vsako njihovo spremembo in dopolnitev.

V letu 2004 je bil sprejet nov zakon - ZEKom, ki je povzel novi regulatorni okvir. ZEKom določa, da lahko vsaka fizična ali pravna oseba zagotavlja elektronska komunikacijska omrežja oziroma izvaja elektronske komunikacijske storitve pod pogoji, ki jih določa zakon. Pred začetkom, spremembo ali prenehanjem zagotavljanja javnih komunikacijskih omrežij oziroma izvajanjem javnih komunikacijskih storitev je potrebno obvestiti agencijo. Telekomunikacijsko omrežje je v skladu z ZEKom odprto in dostopno za vse potencialne operaterje, ponudniki telekomunikacijskih storitev pa bi naj tako dobili enake možnosti za nastop na trgu. Leta 2004 je bil na podlagi ZEKom sprejet tudi Splošni akt o določitvi upoštevni trgov (Uradni list RS, št. 77/04), ki je bil v veljavi od 7.7.2004 do 23. 2. 2008, ki je predmetni trg določil v skladu s Priporočilom Evropske komisije o upoštevni trgovih z dne 11. februarja 2003⁵. V

³ PRIPOROČILO KOMISIJE z dne 9. oktobra 2014 o upoštevni trgovih 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)

⁴ 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 splošnih aktov o upoštevni trgovih, temveč ob doslednem upoštevanju vsakokratnega priporočila Evropske komisije o upoštevni trgovih produktov in storitev na področju elektronskih komunikacij določi produktne, storitvene in geografske trge v analizi posameznega upoštevnega trga.

⁵ 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)

Sloveniji je bil poimenovan Trg 9 »Zaključevanje klicev v posamičnih javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji (medoperaterski trg)«⁶.

Istega leta je agencija ponovno izvedla tržno analizo na predmetnemupoštevem trgu, Trgu 9 »Zaključevanje klicev v posamičnih javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji (medoperaterski trg)«, ter z regulatorno odločbo št. 300-108/2005/23 z dne 27. 12. 2005 določila družbo Telekom Slovenije d.d. za operaterja s pomembno tržno močjo. Družbi Telekom Slovenije so bile naložene naslednje obveznosti: obveznost dopustitve operaterskega dostopa do določenih omrežnih zmogljivosti in njihove uporabe, obveznost zagotavljanja enakega obravnavanja, obveznost zagotavljanja preglednosti, obveznost cenovnega nadzora in obveznost stroškovnega računovodstva ter obveznost ločitve računovodskih evidenc.

S spremembo Splošnega akta o določitvi upoštevnihtrgih (uradni list RS, št. 77/04, 18/08) z dne 21.2.2008, v skladu s Priporočilom Komisije o upoštevnihtrgih z dne 17. decembra 2007⁷, se je upoštevani trg, Trg 9 »Zaključevanje klicev v posamičnih javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji (medoperaterski trg)«, na novo določil in preimenoval v Trg 3 »Zaključevanje klicev v posamičnih javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji (medoperaterski trg)«.

Agencija je v letu 2008 izvedla analizo predmetnega upoštevnegetrga, Trga 3 »Zaključevanje klicev v posamičnih javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji (medoperaterski trg)«, in z regulativnimi odločbami št. 3824-61/2007-5 z dne 25. 4. 2008, št. 3824-62/2007-2 z dne 25.4.2008, št. 3824-65/2007-2 z dne 25.4. 2008, št. 3824-63/2007-4 z dne 25. 4. 2008, št. 3824-64/2007-2 z dne 25. 4. 2008, št. 3824-67/2007-2 z dne 25. 4. 2008, št. 3824-68/2007-3 z dne 25. 4. 2008, št. 3824-60/2007-3 z dne 14. 4. 2008, določila družbe Amis d.o.o., In.life d.d., Ljubljanski kabel d.d., T-2 d.o.o., Tuš Telekom d.d., Sinfonika d.d., UPC Telemach d.o.o in Telekom Slovenije d.d. za operaterje s pomembno tržno močjo na predmetnem upoštevem trgu. Vsem navedenim operaterjem so bile z regulativnimi odločbami naložene naslednje obveznosti: obveznost dopustitve operaterskega dostopa do določenih omrežnih zmogljivosti in njihove uporabe, obveznost zagotavljanja enakega obravnavanja, obveznost zagotavljanja preglednosti in obveznost cenovnega nadzora. Družbama T-2 d.o.o. in Telekomu Slovenije d.d. je bila ob tem naložena tudi obveznost stroškovnega računovodstva, družbi Telekomu Slovenije d.d. pa poleg tega tudi obveznost ločitve računovodskih evidenc. Agencija je vsem alternativnim operaterjem naložila oblikovanje cene zaključevanja klicev na podlagi stroškovne cene družbe Telekom Slovenije d.d., pri čemer pa je bil alternativnim operaterjem v prehodnem obdobju do 1. januarja 2014 omogočen postopen prehod na simetrične cene iz izhodiščne asimetrije.

Z uveljavitvijo Zakona o elektronskih komunikacijah (Uradni list RS, št. 109/12 z nadaljnjimi spremembami; v nadaljevanju: ZEKom-1), leta 2012 je bil predmetni Splošni akt o določitvi upoštevnihtrgih (Uradni list RS, št. 18/08, 112/08 in 109/12 – ZEKom-1) razveljavljen, skladno s prvim odstavkom 99. člena ZEKom-1, pa agencija ne sprejema več splošnih aktov o upoštevnihtrgih, temveč ob doslednem upoštevanju vsakokratnega priporočila Evropske komisije o upoštevnihtrgih produktov in storitev na področju elektronskih komunikacij določi produktne, storitvene in geografske trge v analizi posameznega upoštevnegetrga ter na podlagi opravljenih analiz izda regulatorne odločbe.

Naslednjo analizo⁸ predmetnega upoštevnegetrga, Trga 3 »Zaključevanje klicev v posamičnih javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji (medoperaterski trg)«, je agencija ponovno izvedla v letu 2014. Na osnovi opravljene analize je z regulativnimi odločbami št. 38244-5/2014/2, 38244-6/2014/3, 38244-

⁶ Splošni akt o določitvi upoštevnihtrgih (uradni list RS, št. 77/04), 16.točka 3. člena

⁷ Priporočilo Komisije o upoštevnihtrgih 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)

⁸ Vodeno pod št. 38241-3/2014

7/2014/7, 38244-8/2014/10, 38244-9/2014/8, 38244-10/2014/5, 38244-11/2014/2, 38244-12/2014/7, 38244-13/2014/4, 38244-14/2014/5, 38244-15/2014/2 in 38244-16/2014/2, katere so bile izdane dne 30. 9. 2014, določila družbe: Alstar d.o.o., Amis d.o.o., Detel Global d.o.o., Eurotel d.o.o., Mega M d.o.o, Novatel d.o.o., Si.mobil, d.d., Softnet d.o.o., T-2 d.o.o., Telekom Slovenije d.d., Telemach d.o.o in Tušmobil d.o.o., kot operaterje s pomembno tržno močjo na upoštevem trgu 3 »Zaključevanje klicev v posamičnih javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji (medoperaterski trg)«. Vsem naštetim družbam so bile z regulativnimi odločbami naložene naslednje obveznosti: obveznost dopustitve operaterskega dostopa do, in uporabo določenih omrežnih elementov in pripadajočih zmogljivosti, v okviru katere morajo zagotoviti najmanj medomrežno povezavo, ki temelji na IP tehnologiji, pri čemer obstoječih TDM medomrežnih povezav ne smejo ukiniti za tiste operaterje, ki jim še ni bil omogočen prehod na IP medomrežno povezavo; obveznost zagotavljanja enakega obravnavanja v okviru katere morajo zagotoviti enakovredne pogoje operaterskega dostopa oziroma medomrežnega povezovanja in z vidika zaračunavanja zaključevanja klicev v svojem omrežju enako obravnavati vse klice prejete od neposredno medomrežno povezanih operaterjev na notranjem trgu Evropske unije, ne glede na to, od kod klici izvirajo; obveznost zagotavljanja preglednosti z objavo vzorčne ponudbe; obveznost cenovnega nadzora, v okviru katere mora cena zaključevanja klicev v lastnem javnem telefonskem omrežju na fiksni lokaciji oblikovati tako, da bo znašala 0,000876 EUR/min.

Agencija je konec leta 2015 opravila ponovno analizo⁹ predmetnega upoštevnega trga, Trga 3 »Zaključevanje klicev v posamičnih javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji (medoperaterski trg)«, in na njeni podlagi spremenila del ukrepa na predmetnem upoštevem trgu. Agencija je namreč ugotovila, da je potrebno na upoštevni trgih zaključevanja klicev obravnavati slovenske operaterje na način, da se regulacija slednjih izenači z regulacijo, kot je v uporabi v nekaterih drugih državah Evropske unije, ki v svojem omrežju enako obravnavajo vse govorne klice, ki jih operaterji zaključujejo v svojem omrežju, pod pogojem, da je izvor klica znotraj enotnega evropskega trga. Tako je agencija preoblikovala obveznost enakega obravnavanja za operaterje s pomembno tržno močjo Alstar d.o.o., Detel Global d.o.o., Eurotel d.o.o., Mega M d.o.o, Novatel d.o.o., Si.mobil, d.d., Softnet d.o.o., T-2 d.o.o., Telekom Slovenije d.d., Telemach d.o.o. ter jim naložila z regulatornimi odločbami št. 38244-5/2016/2 z dne 5.4.2016, št. 38244-7/2016/2 z dne 5.4.2016, št. št. 38244-8/2016/3 z dne 5.4.2016, št. 38244-9/2016/3 z dne 5.4.2016, št. 38244-10/2016/3 z dne 5.4.2016, št. 38244-11/2016/2 z dne 5.4.2016, št. 38244-12/2016/2 z dne 5.4.2016, št. 38244-13/2016/2 z dne 5.4.2016, št. 38244-14/2016/3 z dne 5.4.2016 in št. 38244-15/2016/3 z dne 5.4.2016, da morajo z vidika zaračunavanja cene zaključevanja govornih klicev v svojem omrežju enako obravnavati vse govorne klice, pri čemer cenovne obveznosti veljajo samo v primeru neposredno medomrežno povezanih operaterjev na notranjem trgu Evropske unije, pod pogojem, da je tudi izvor klica znotraj enotnega evropskega trga. Sprememba ukrepa velja za čas do uveljavitve obveznosti na podlagi novih regulativnih odločb na predmetnem upoštevem trgu.

Zadnjo analizo predmetnega trga¹⁰, Trga 1 »Veleprodajno zaključevanje klicev v posameznih javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji« (v nadaljevanju Trg 1 (2014/710/EU)), je agencija opravila v letu 2019 in na podlagi ugotovitev izvedla ukrepe na predmetnem upoštevem trgu 1 »Veleprodajno zaključevanje klicev v posameznih javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji«. Tako je operaterjem A1 Slovenija d.d., BBTEL d.o.o., Detel Global d.o.o., Eurotel d.o.o., Mega M d.o.o., Novatel d.o.o., Softnet d.o.o., T-2 d.o.o., Telekom Slovenije d.d. in Telemach Slovenija d.o.o. izdala nove regulatorne odločbe št. 38244-2/2019/3 z dne 19.12.2019, št. 38244-4/2019/2 z dne 19.12.2019, št. 38244-5/2019/2 z dne 19.12.2019, št. 38244-6/2019/2 z dne 19.12.2019, št. 38244-7/2019/2 z dne 19.12.2019, št. 38244-8/2019/2 z dne 19.12.2019, št. 38244-9/2019/2 z dne 19.12.2019, št. 3 8244-10/2019/2 z dne 19.12.2019, št. 38244-11/2019/3 št. 19.12.2019 in 38244-12/2019/2 z dne

⁹ vodeno pod št. 38241-4/2015

¹⁰ vodeno pod št. 38241-3/2018

19.12.2019, s katerim jim je med drugim naložila obveznosti zagotavljanja najmanj medomrežnega povezovanja oziroma operaterski dostop, ki temelji na IP tehnologiji; veljajo cenovne obveznosti za vse klice, ne glede na to, od kod klic, ki ga operaterji zaključujejo v omrežje izhaja, pod pogojem, da je izvor in številka klica znotraj notranjega trga Evropske unije; morajo enako obravnavati tako klice med lastnim fiksnim in mobilnim omrežjem kakor tudi klice končnih uporabnikov drugih operaterjev; morajo operaterji na svoji spletni strani objaviti vzorčno ponudbo v zvezi z medomrežnim povezovanjem oziroma operaterskim dostopom ter o vseh spremembah obvestiti agencijo in vse operaterje, s katerimi ima operater sklenjene pogodbe o medomrežnem povezovanju najkasneje 30 dni pred uveljavitvijo; prav tako pa je agencija operaterjem oblikovala ceno zaključevanja klicev v njihovem javnem telefonskem omrežju, kakor tudi pozvala operaterje, ki zaključujejo klice na številke za klice v sili, da te oblikujejo, da bodo cene temeljile na učinkovitih stroških, kar velja tudi za vse druge storitve, ki so nujne za zaključevanje klicev.

V letu 2021 je agencija na podlagi Delegirane uredbe (2021/654/EU) o ceni zaključevanja govornih klicev spremenila del naloženih obveznosti v delu operaterjem A1 Slovenija d.d., BBTEL d.o.o., Eurotel d.o.o., Mega M d.o.o., Novatel d.o.o., Softnet d.o.o., T-2 d.o.o., Telekom Slovenije d.d. in Telemach Slovenija d.o.o. z regulatornimi odločbami št. 38241-3/2021/3 z dne 2.6.2021 dopolnjeno z odločbo št. 38241-3/2021/6 z dne 16.12.2021, št. 38241-4/2021/3 z dne 2.6.2021 dopolnjeno z odločbo št. 38241-4/2021/4 z dne 16.12.2021, št. 38241-6/2021/2 z dne 2.6.2021 dopolnjeno z odločbo št. 38241-6/2021/4 z dne 16.12.2021, št. 38241-7/2021/2 z dne 2.6.2021, št. 38241-8/2021/2 z dne 2.6.2021 dopolnjeno z odločbo št. 38241-8/2021/4 z dne 16.12.2021, št. 38241-9/2021/2 z dne 2.6.2021 dopolnjeno z odločbo št. 38241-9/2021/4 z dne 16.12.2021, št. 38241-10/2021/2 z dne 2.6.2021, št. 38241-11/2021/3 z dne 2.6.2021 dopolnjeno z odločbo št. 38241-11/2021/7 z dne 16.12.2021 ter št. 38241-12/2021/4 z dne 2.6.2021 dopolnjeno z odločbo št. 38241-12/2021/7 z dne 16.12.2021, ki se nanaša na cene zaključevanja govornih klicev v fiksnem omrežju in sicer na enotno najvišjo ceno zaključevanja govornih klicev v fiksnih omrežjih na notranjem trgu Evropske unije, ki od 1. julija 2021 znaša 0,07 EUR centa na minuto.

3 Postopek analize upoštevnega trga

ZEKom-2 v tretjem poglavju Regulacija operaterjev s pomembno tržno močjo, v 146. členu določa, da agencija določi upoštevne trge na področju elektronskih komunikacij.

V prvem odstavku 146. člena ZEKom-2 je naloženo agenciji, da mora na področju zagotavljanja in izvajanja elektronskih komunikacij, v skladu z načeli konkurenčnega prava in ob doslednem upoštevanju vsakokratnega priporočila Evropske komisije o upoštevni trgih produktov in storitev, na področju elektronskih komunikacij in smernic iz prejšnjega člena tega zakona, določiti produktne, storitvene in geografske trge, ki ustrezajo razmeram v državi, v analizi posamičnega upoštevnega trga. Pri tem mora agencija v analizi upoštevati raven konkurence na področju infrastrukture na teh območjih v skladu z načeli konkurenčnega prava, prav tako pa mora agencija sodelovati z organom pristojnim za varstvo konkurence. Po potrebi lahko agencija upošteva tudi podatke iz evidence iz prvega odstavka 15. člena ZEKom-2 in podatke o napovedi postavitve omrežij iz 18. člena istega zakona.

3.1 Potek zbiranja podatkov

Agencija je na podlagi svojih evidenc in rednega četrtnega zbiranja podatkov o razvoju trga elektronskih komunikacij in skladno s Splošnim aktom o zbiranju, uporabi in dajanju podatkov o razvoju trga elektronskih komunikacij (Uradni list RS, št. 77/16 in 58/19) od fizičnih in pravnih oseb, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja oziroma izvajajo elektronske komunikacijske storitve ter so vpisane v uradno evidenco Agencije, pridobila podatke, na podlagi katerih je izvedla tržno analizo upoštevnega trga. Agencija tako redno zbira podatke od operaterjev elektronskih komunikacij, ki vključujejo podatke, relevantne za predmetni upoštevni trg. Na podlagi zbranih podatkov Agencija ugotavlja stanje na upoštevni trgu in po potrebi sprejme ustrezne obveznosti z namenom vzpostavitve učinkovite konkurence.

Agencija je tako v analizi uporabila zadnje razpoložljive in preverjene podatke, ki so bili zbrani od operaterjev na podlagi četrtnih vprašalnikov. Navedeni podatki, na podlagi katerih je agencija ugotavljala potrebo po nadaljnjem predhodnem urejanju tega trga, se nanašajo na obdobje od začetka prvega četrtnega leta 2018 do konca prvega četrtnega leta 2024 (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 upoštevni trgu. To pa obenem omogoča tudi ustrezen pogled na učinke dosedanje regulacije predmetnega upoštevnega trga in bolj celostno pokaže trende na trgu.

3.2 Ponudniki javno dostopnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji v Sloveniji - kronološko

Do leta 2001 je bil edini ponudnik javno dostopnih telefonskih storitev Telekom Slovenije d.d., ki je zgradil široko razvejano bakereno omrežje, ki je pokrilo večji del Republike Slovenije. Za nove vstopnike na trg, ki so postopoma pričeli z izvajanjem storitev izbire in predizbire za mednarodne ter kasneje tudi za nacionalne klice, je dostop do telekomunikacijskega omrežja Telekoma Slovenije d.d. pravno omogočil sprejem ZTel-1 leta 2001. V letu 2002 je bil ustanovljen Mega M d.o.o. V letu 2005, na podlagi sprejetega Zakona o elektronskih komunikacijah (Ur. l. RS, št. 43/04, v nadaljnjem besedilu: ZEKom), ki

je povzel evropski regulativni okvir iz leta 2002, sta na trg vstopila T-2 d.o.o. in Voljatelj d.d.. Družbi sta, preko razvezave krajevne zanke Telekom Slovenije d.d., ki je kot operater s pomembno tržno močjo moral omogočiti dostop do svojega javnega telefonskega omrežja. Poleg tega je T-2 d.o.o. v tem času začel z obsežno gradnjo optičnega dostopnega omrežja, preko katerega je v okviru širokopasovnega dostopa ponujal tudi fiksno telefonijo. V letu 2006, ko se je uvedel prenos številke med operaterji, so na trg fiksne telefonije vstopili Teleing d.o.o., In.life d.d. in Sinfonika d.d.. Voljatelj d.d. pa je bil prevzet s strani Tuš Telekom d.d. leta 2006. V letu 2007 sta na trg vstopila še UPC Telemach (danes Telemach Slovenija d.o.o.), pod okrilje katere danes sodi več lastniško povezanih kabelskih operaterjev, in Amis d.o.o., v letu 2008 pa še družba Softnet d.o.o. ter kasneje še nekaj manjših operaterjev. Alternativni operaterji so vstopili na trg fiksne telefonije s ponujanjem IP telefonije, ki jo je Telekom Slovenije d.d. sicer začel ponujati že leta 2004 za večje poslovne stranke.

V letu 2008 je bil ustanovljen Novatel d.o.o., Si.mobil-Vodafone (ki je na slovenskem trgu prisoten od leta 2003) pa se je javnosti predstavil pod novo blagovno znamko Si.mobil d.d., Sinfonika d.d. pa je konec leta 2008 izstopila iz trga. Istega leta so izvajali javno dostopne telefonske storitve na fiksni lokaciji operaterji (s prepoznano pomembno tržno močjo) Amis d.o.o., In.life d.d., Ljubljanski kabel d.d., T-2 d.o.o., Tuš Telekom d.d., Sinfonika d.d., UPC Telemach d.o.o. in Telekom Slovenije d.d. V letu 2009 se je Tuš Telekom d.d. pripojil k družbi Tušmobil d.o.o. Istega leta je bil ustanovljen Eurotel d.o.o. V letu 2010 se je Ljubljanski kabel d.d. pridružil k UPC Telemachu d.o.o., ki se je kasneje preimenoval v Telemach d.o.o. V letu 2011 se je Mobitel d.d. pripojil k družbi Telekom Slovenije d.d., takrat je bil ustanovljen tudi Alstar d.o.o. V letu 2012 se je In.life d.d. preimenoval v Detel Global d.o.o. Leta 2013 je Stelkom d.o.o. kupil Alstar d.o.o. V letu 2014 so izvajali javno dostopne telefonske storitve na fiksni lokaciji operaterji (s prepoznano pomembno tržno močjo) Alstar d.o.o., Amis d.o.o., Detel Global d.o.o., Eurotel d.o.o., Mega M d.o.o., Novatel d.o.o., Si.mobil d.d., Softnet d.o.o., T-2 d.o.o., Telekom Slovenije d.d., Telemach d.o.o. in Tušmobil d.o.o. Leta 2015 je Si.mobil prevzel Amis d.o.o. V letu 2015 so izvajali javno dostopne telefonske storitve na fiksni lokaciji operaterji (s prepoznano pomembno tržno močjo) Alstar d.o.o., Detel Global d.o.o., Eurotel d.o.o., Mega M d.o.o., Novatel d.o.o., Si.mobil d.d., Softnet d.o.o., T-2 d.o.o., Telekom Slovenije d.d. in Telemach d.o.o. V letu 2017 je bil Teleing d.o.o. pridružen Telemachu d.o.o. V istem letu je Si.mobil d.d. izvedel prehod na novo znamko A1 d.d. A1 se je preimenoval v A1 Slovenija d.d., Telemach se je preimenoval v Telemach Slovenija d.o.o. Leta 2019 do 2021 so izvajali javno dostopne telefonske storitve na fiksni lokaciji operaterji s pomembno tržno močjo A1 Slovenija d.d., BBTEL d.o.o., Detel Global d.o.o., Eurotel d.o.o., Mega M d.o.o., Novatel d.o.o., Softnet d.o.o., T-2 d.o.o., Telekom Slovenije d.d. in Telemach Slovenija d.o.o. Detel global d.o.o. je leta 2021 prenehal delovati.

3.3 Ponudniki javno dostopnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji v Sloveniji leta 2024 in medomrežno povezovanje operaterjev

V uradni evidenci operaterjev javnih komunikacijskih omrežij in storitev agencije (v nadaljevanju: uradna evidenca agencije) je bilo ob koncu obravnavanega obdobja vpisanih 33 operaterjev mednarodnih in nacionalnih javno dostopnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji (Tabela 1).

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

Imetnik naziv ali ime	Naslov	Pošta	Kraj	Imetnik država
A1 Slovenija, d. d.	Ameriška ulica 004	1000	Ljubljana	Slovenija
AKTON d.o.o.	Dunajska cesta 009	1000	Ljubljana	Slovenija
AT & T d.o.o.	Trg republike 003	1000	Ljubljana	Slovenija
BELGACOM INTERNATIONAL CARRIER SERVICES	BOULEVARD DU ROI ALBERT II 27	1030	SCHAERBEEK	BELGIUM
COMPATEL Ltd	First Floor, 85 Great Portland Street	W1W 7LT	London	UNITED KINGDOM
DIDWW Ireland Limited	11 The Haven Malahide Co. Dublin	K36 R983	DUBLIN	IRELAND
EUROTEL d.o.o.	Tivolska cesta 050	1000	Ljubljana	Slovenija
Global World Communication d.o.o.	Dunajska cesta 136	1000	Ljubljana	Slovenija
KaTe Nova Gorica	Erjavčeva ulica 002	5000	Nova Gorica	Slovenija
KRON TELEKOM d.o.o.	Koroška cesta 020	4000	Kranj	Slovenija
MEGA M d.o.o.	Rudarska cesta 006	3320	Velenje	Slovenija
Microsoft	70 SIR JOHN ROGERSON'S QUAY	D02R296	Dublin	IRELAND
MK-institut d.o.o.	Jiršovci 072	2253	Destričnik	Slovenija
MOBIK d.o.o.	Cesta v Gorice 034 A	1000	Ljubljana	Slovenija
Mobile One LTD	8 Korab Planina	1407	Sofia	BULGARIA
nfon GmbH	Linzer Straße 55	3100	ST. PÖLTEN	AUSTRIA
NOVATEL d.o.o.	Bukovžlak 101	3000	Celje	Slovenija
PURE IP	Posthoornstraat 17	3011WD	Rotterdam	NETHERLANDS
RINGTEL d.o.o.	Obrtna cesta 034 A	3000	Celje	Slovenija
sialT d.o.o.	Log 003	2345	Bistrica ob Dravi	Slovenija
SOFTNET d.o.o.	Borovec 002	1236	Trzin	Slovenija
Stelkom d.o.o.	Špruha 019	1236	Trzin	Slovenija
SŽ - Infrastruktura, d.o.o.	Kolodvorska ulica 011	1000	Ljubljana	Slovenija
T - 2 d.o.o.	Verovškova ulica 064 A	1000	Ljubljana	Slovenija
TELEFONICA GLOBAL SOLUTIONS, S.L.U.	Ronda de la Comunicacion s/n Oeste 3	28001	Madrid	SPAIN
TELEKOM SLOVENIJE, d.d.	Cigaletova ulica 015	1000	Ljubljana	Slovenija
Telemach Slovenija d.o.o.	Brnčičeva ulica 049 A	1231	Ljubljana - Črnuče	Slovenija
TELPROM d.o.o.	Ameriška ulica 002	1000	Ljubljana	Slovenija
TENDO TELECOM d.o.o.	Petrovaradinska 1	10000	Zagreb	CROATIA
TRANSATEL	49-51 Quai Dion Bouton	92806	Puteaux	FRANCE
Twilio Ireland Limited	25-28 North Wall Quay	D01H104	Dublin	IRELAND
VELCOM d.o.o.	Špruha 019	1236	Trzin	Slovenija
VOXBONE SA	Avenue Louise 489, Claus building	1050	Brussels	BELGIUM

Vir: AKOS, 2024

Ker končni uporabniki ne povprašujejo samo po klicih v fiksni omrežju svojega ponudnika storitev, temveč tudi po klicih v druga javno dostopna telefonska omrežja, to pomeni, da lahko tovrstne klice zaključijo le operaterji drugih omrežij.

Iz navedenega razloga morajo biti operaterji fiksne telefonije medsebojno medomrežno povezani, prav tako pa morajo biti povezani tudi z operaterji mobilne telefonije, 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 ponudnikov storitev tranzita mednarodnih klicev.

3.4 Ponudniki storitve zaključevanja klicev na fiksni lokaciji

Od vseh operaterjev priglasiženih v uradni evidenci agencije, je zaključevanje klicev v posameznih javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji, od začetka do konca obravnavanega obdobja, izvajalo 11 operaterjev, ki so navedeni v spodnji tabeli. Ob koncu obravnavanega obdobja, družbe AKCENTIS d.o.o., BBTEL d.o.o. in Detel Global, d.d., z poštevanjem 5. člena ZEKom-2, niso več vpisani med operaterje in tudi ne izvajajo več zaključevanja klicev v posameznih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji.

Tabela 2: Seznam operaterjev javno dostopnih telefonskih storitev, ki zaključujejo klice v posameznih javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji

Imetnik naziv ali ime	Naslov	Pošta	Kraj	Imetnik država
A1 Slovenija, d. d.	Ameriška ulica 004	1000	Ljubljana	Slovenija
AKCENTIS d.o.o.	Gradišče V 9	1291	Škofljica	Slovenija
BBTEL, d.o.o.	Dobravska cesta 3	2352	Selce ob Dravi	Slovenija
Detel Global, d.d.	Pot za Brdom 102	1000	Ljubljana	Slovenija
EUROTEL d.o.o.	Tivolska cesta 050	1000	Ljubljana	Slovenija
MEGA M d.o.o.	Rudarska cesta 6	3320	Velenje	Slovenija
NOVATEL d.o.o.	Bukovžlak 101	3000	Celje	Slovenija
SOFTNET d.o.o.	Borovec 002	1236	Trzin	Slovenija
T - 2 d.o.o.	Verovškova ulica 064 A	1000	Ljubljana	Slovenija
TELEKOM SLOVENIJE, d.d.	Cigaletova ulica 015	1000	Ljubljana	Slovenija
Telemach Slovenija d.o.o.	Brnčičeva ulica 049 A	1231	Ljubljana - Črnuče	Slovenija

Vir: AKOS, 2024

Do konca obravnavanega obdobja je zaključevanje klicev izvajalo le še 8 operaterjev, in sicer družbe A1 Slovenija d.d., Eurotel d.o.o., Mega M d.o.o., Novatel d.o.o., Softnet d.o.o., T-2 d.o.o., Telekom Slovenije d.d. in Telemach Slovenija d.o.o. Zaradi navedenega družb BBTEL d.o.o., AKCENTIS d.o.o. in Detel Global d.d. ni več na seznamu operaterjev mednarodnih in nacionalnih javno dostopnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji (Tabela 1).

3.5 Sodelovanje z organom pristojnim za varstvo konkurence

Agencija je dolžna skladno s tretjim odstavkom 280. člena ZEKom-2 pri izvajanju analiz upoštevnihi trgov in določanju pomembne tržne moči, sodelovati z organom pristojnim za varstvo konkurence, to je Javno agencijo Republike Slovenije za varstvo konkurence (v nadaljnjem besedilu: AVK), ki na opravljeno analizo poda svoje mnenje, kar pa ne posega v izključno pristojnost agencije pri sprejemanju odločitev na tem področju.

Skladno s tem je agencija z dopisom št. 38240-5/2024/2 z dne 23. 12. 2024 posredovala AVK osnutek

analize in predloge ukrepov na upoštevem trgu 1 »Veleprodajno zaključevanje klicev v posameznih javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji«, ter ga zaprosila za mnenje.

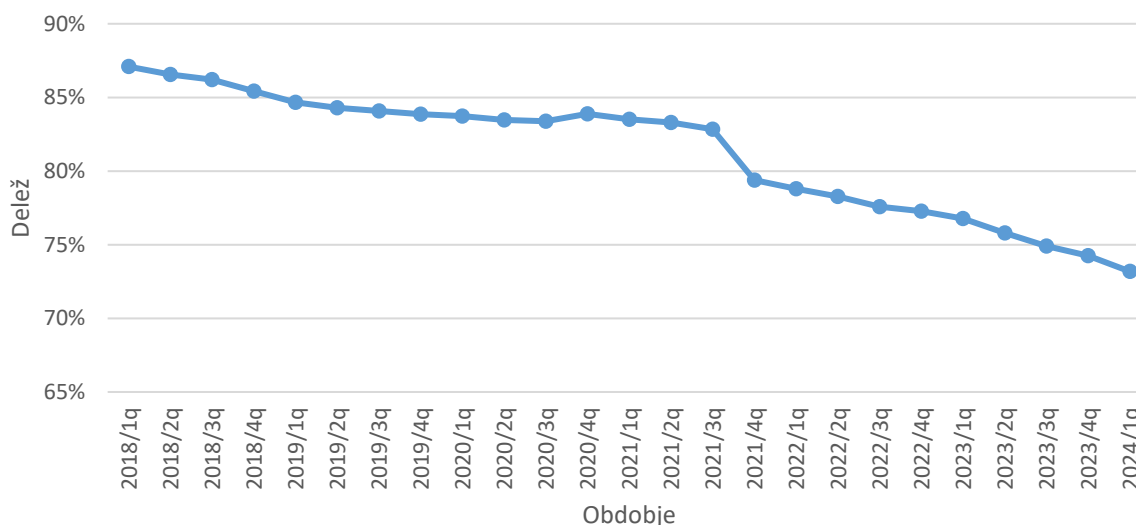
AVK je po preučitvi prejete dokumentacije odgovoril z dopisom št. 3060-6/2025-1 z dne 9. 1. 2025, v katerem je k zadevni analizi izrekel pritrdilno mnenje.

AVK je po preučitvi posredovane analize in predlogov ukrepov na upoštevem trgu 1 »Veleprodajno zaključevanje klicev v posameznih javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji« ugotovil, da ne nasprotuje ugotovitvam agencije v zvezi z opredelitvijo upoštevnega trga. Pri tem pa AVK poudarja, da lahko upoštevni trg opredeli drugače po preučitvi dejanskih razmer na trgu v posameznem konkretnem primeru.

4 Prikaz razvoja trga javno dostopnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji v Sloveniji in razvoj konkurence

Trg fiksne telefonije v Republiki Sloveniji je v fazi postopnega upadanja, pri čemer je v obravnavanem obdobju med prvim kvartalom 2018 in prvim kvartalom 2024 število priključkov fiksne telefonije upadlo za 13.9 odstotnih točk. Število priključkov fiksne telefonije upada predvsem zaradi množične uporabe mobilne telefonije in aplikacij za sporočanje. Kljub navedenemu pa fiksna telefonija še vedno predstavlja pomemben del trga elektronskih komunikacij, saj fiksne telefonske priključke poseduje 73,2 % gospodinjstev¹¹ (Slika 1).

Slika 1: Penetracija fiksne telefonije na gospodinjstva

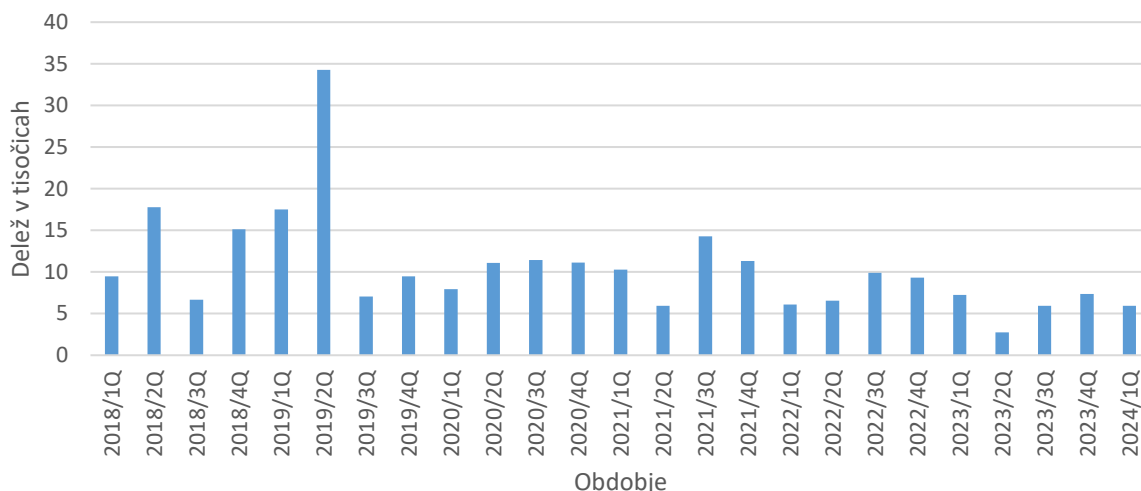


Vir: AKOS, 2024

Na vzpostavljanje konkurence na trgu fiksne telefonije je pomembno vplivala uvedba prenosa fiksnih telefonskih števil. Na spodnji sliki so prikazani vsi prenosi (k drugim operaterjem in nazaj k prvotnemu operaterju) v obdobju preverjanja. Tako je bilo po podatkih upravljalca centralne baze podatkov v obdobju od začetka leta 2018 in do konca četrtega kvartala 2023 prenesenih 262.681 fiksnih števil, kar predstavlja slabih 14,2% vseh aktivnih fiksnih števil na trgu. Največ prenesenih števil je bilo leta 2019 nato pa je število prenesenih fiksnih telefonskih števil med operaterji pričelo padati. V prvem kvartalu 2024 je bilo prenesenih še 5.941 fiksnih števil.

¹¹ Penetracija fiksne telefonije je izračunana kot število vseh priključkov fiksne telefonije (rezidenčni in poslovni priključki) na število gospodinjstev v Republiki Sloveniji. Pri izračunu stopnje penetracije je upoštevan podatek o številu gospodinjstev iz raziskave EU-SILC, kot jih na letni osnovi poroča Statistični urad Republike Slovenije (SURs).

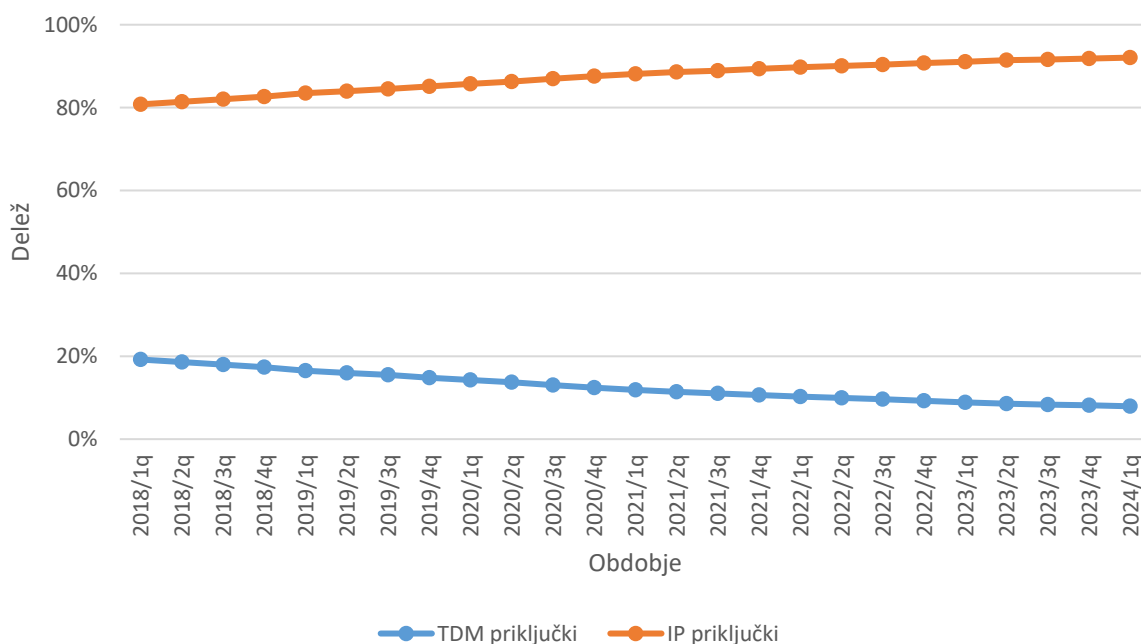
Slika 2: Število prenosov fiksnih telefonskih števil k operaterjem



Vir: AKOS, 2024

Operaterji fiksno telefonijo ponujajo po večini kot IP telefonijo, medtem ko klasična (TDM) fiksna telefonija upada, kar je razvidno iz prikaza trenda rasti deleža IP telefonije na račun klasične fiksne telefonije (Slika 3).

Slika 3: Gibanje številka priključkov IP in klasične (TDM) telefonije



Vir: AKOS, 2024

Operaterji IP telefonijo praviloma ponujajo v cenovno ugodnih paketih v kombinaciji z drugimi elektronskimi komunikacijskimi storitvami, kot so širokopasovni dostop do interneta, IP televizija in mobilna telefonija (paketi storitev dvojček, trojček oz. četverček). Storitve klasične telefonije je, v nasprotju z IP telefonijo, cenovno nekonkurenčna, saj znaša mesečna naročnina za PSTN priključek 16 EUR¹², za ISDN pa 20 EUR¹³, in glede na to, da ni konvergenčna storitev, je operaterji v paketih storitev

¹² Vir: https://www.telekom.si/media/cjtfqm4t/cenik_klasi%C4%8Dne_storitve.pdf

¹³ Vir: https://www.telekom.si/media/cjtfqm4t/cenik_klasi%C4%8Dne_storitve.pdf

ne ponujajo. Pri naročilu IP telefonskega priključka k eni izmed ostalih širokopasovnih storitev, pa znaša dodatna mesečna naročnina samo 2 EUR¹⁴.

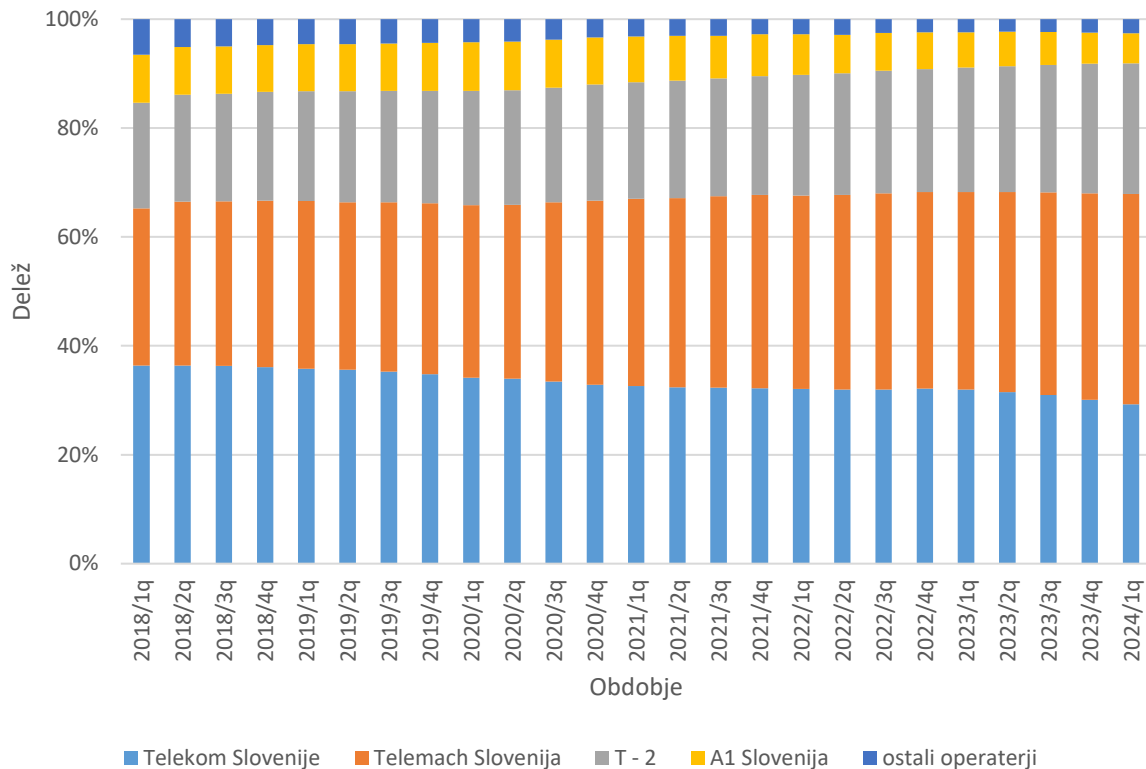
Operaterji zagotavljajo dostop do storitev IP telefonije pretežno preko bakrenega, kabelskega in optičnega omrežja. V Republiki Sloveniji je najširše prisotna bakrena širokopasovna infrastruktura družbe Telekom Slovenije, ki se pospešeno nadgrajuje in zamenjuje z zmogljivejšimi tehnologijami – v zadnjih letih je to predvsem gradnja omrežja GPON, ki omogoča povezovanje končnih uporabnikov z optičnimi vlakni na način točka-več-točk (P2MP). Lastno dostopovno infrastrukturo pa gradijo tudi nekateri kasnejši vstopniki, pri čemer gre predvsem za nadgradnjo kabelske infrastrukture s t.i. segmentacijo uporabnikov (dodajanje optičnih vozlišč v HFC omrežju) in gradnjo optične infrastrukture, pri čemer gre največkrat za pokrivanje gosteje poseljenih območij.

Kjer kasnejši vstopniki nimajo svoje lastne infrastrukture, se poslužujejo reguliranih oblik dostopa, torej ponujajo javno dostopne nacionalne telefonske storitve na fiksni lokaciji prek infrastrukture družbe Telekom Slovenije, ki jim je dostopna na podlagi obveznosti naloženih na reguliranih veleprodajnih trgih (upoštevna trga 1 »Veleprodajni lokalni dostop na fiksni lokaciji« in 3b »Veleprodajni osrednji dostop na fiksni lokaciji za izdelke za množični trg«). Poleg tega pa lahko operaterji storitev IP telefonije ponujajo tudi na odprtih širokopasovnih omrežjih (OŠO), ki so bila zgrajena z javno-zasebnimi sredstvi, namenjenimi za izgradnjo širokopasovne infrastrukture na območjih, kjer ni komercialnega interesa.

Operaterji večji del fiksnih telefonskih priključkov zagotavljajo kot storitev IP telefonije. Klasičnih (TDM) priključkov, ki jih v večini zagotavlja Telekom Slovenije pa je na koncu opazovanega obdobja le še dobrih 8 %. V nadaljevanju so prikazani tržni deleži operaterjev, ki zagotavljajo fiksne telefonske priključke preko IP tehnologije, ki na slovenskem trgu predstavljajo skoraj 92 % (Slika 3). V opazovanem obdobju je tržni delež IP telefonskih priključkov najbolj povečal Telemach Slovenija (za 10 odstotnih točk), ki je imel na koncu opazovanega obdobja 39 % tržni delež. Sledi mu Telekom Slovenije s tržnim deležem 29 %, ki mu je tržni delež v opazovanem obdobju upadel za 7 %. T-2 je tržni delež povečal za 5 odstotnih točk na 24 %, upadel pa je A1 Slovenija, ki ima tržni delež IP telefonskih priključkov manj kot 5 %, kar je 4 odstotne točke manj kot na začetku opazovanega obdobja. Vsi ostali operaterji imajo skupaj 3 % tržni delež, ki se je glede na začetek opazovanega obdobja zmanjšal za 4 odstotne točke.

¹⁴ Vir: https://www.telekom.si/media/ewnf2h21/prodajna_ponudba_fiksnih_paketov_neo.pdf

Slika 4: Deleži IP telefonskih priključkov po operaterjih



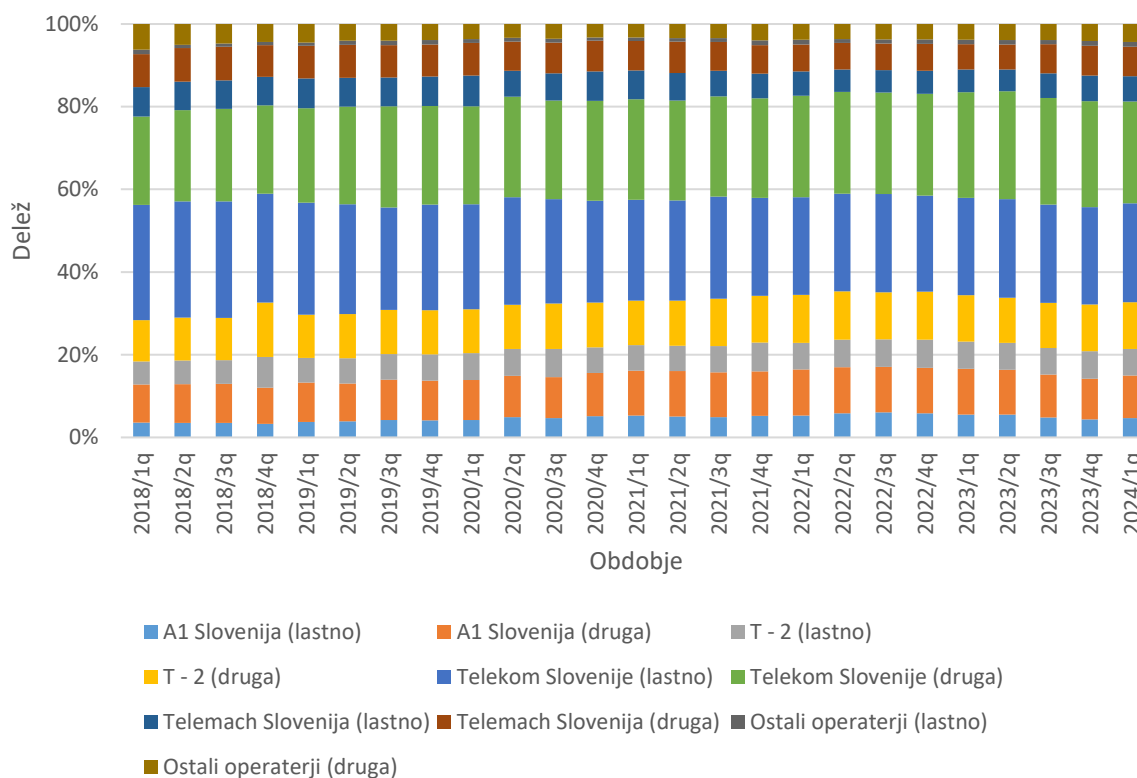
Vir: AKOS, 2024

4.1 Tržni deleži ponudnikov na trgu zaključevanja telefonskih storitev na fiksni lokaciji v obdobju preverjanja

Operaterju Telekom Slovenije je v opazovanem časovnem obdobju v primerjavi z ostalimi operaterji najbolj upadel delež klicev iz lastnega omrežja, ki jih operater zaključi v lastnem omrežju. Ta delež je konec obravnavanega obdobja znašal 24%. Delež klicev, ki jih operater zaključi v lastnem omrežju in izvirajo iz lastnega omrežja se je zmanjšal iz 28%. Prav tako se je delež zaključenih telefonskih storitev na fiksni lokaciji, ki izvirajo in se zaključijo v lastnem fiksnem omrežju, v obravnavanem obdobju zmanjšali tudi ostalim operaterjem, in sicer operaterju Telemach Slovenija iz 7% na 6%, medtem ko se je operaterju A1 Slovenija povečal delež za 1%, in sicer iz 4% na 5%, operaterju T-2 (6%) in ostalim operaterjem (6%) pa se delež ni spremenil (Slika 5).

Iz Slike 5 je tudi razvidno, da se je povečal v opazovanem časovnem obdobju delež zaključenih fiksnih storitev na fiksni lokaciji v lastnem omrežju, ki so izvirale iz drugega omrežja, operaterjem Telekom Slovenije (iz 21% na 25%), T-2 (iz 10% na 11%), A1 Slovenija (iz 9% na 10%), med tem ko se je operaterju Telemach Slovenija delež zmanjšal iz 8% na 7%, prav tako se je delež zmanjšal ostalim operaterjev iz 6% na 4%.

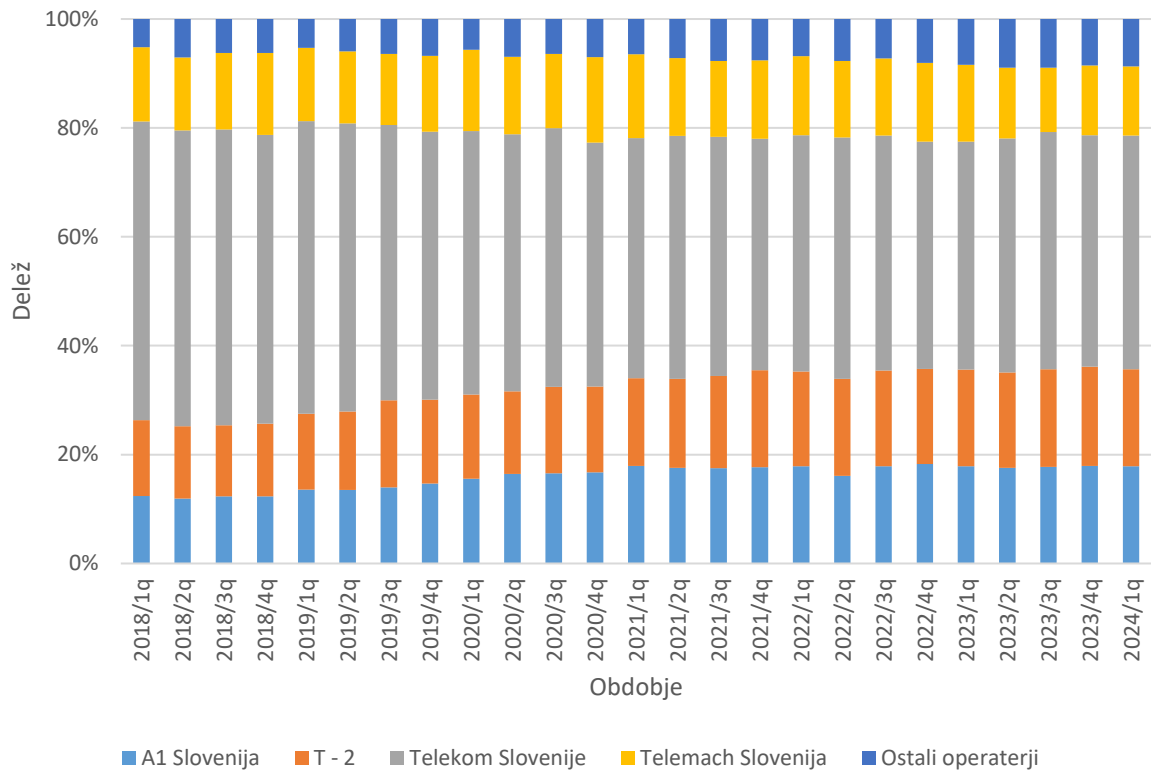
Slika 5: Tržni deleži operaterjev glede na količino zaključenih klicev v lastnem omrežju in ločeno tržni deleži operaterjev glede na zaključeno količino zaključenih klicev v drugih omrežjih



Vir: AKOS, 2024

Na Sliki 6 so razvidni tržni deleži operaterjev glede na skupno količino zaključenih klicev v lastnem omrežju. Na veleprodajnem trgu zaključevanja klicev na fiksni lokaciji ima še vedno največji tržni delež družba Telekom Slovenije, kljub temu da se je le ta v obravnavanem obdobju zmanjšal iz 55% na 43%. Prav tako se je v omenjenem časovnem obdobju zmanjšal tržni delež zaključevanja klicev na fiksni lokaciji operaterja Telemach Slovenija, in sicer iz 14% na 13%. So se pa povečali tržni deleži zaključenega prometa v lastnem fiksni omrežju ostalih operaterjev. Tako je operater T-2 povečal tržni delež zaključenih klicev v svojem omrežju in sicer iz 14% na 18%, A1 Slovenija iz 12% na 18%, ostali operaterji pa iz 5% na 9%.

Slika 6: Tržni deleži operaterjev fiksne telefonije glede na skupno količino zaključenih klicev na fiksni lokaciji v lastnem omrežju



Vir: AKOS, 2024

5 Opredelitev upoštevnega trga

Agencija je skladno z 146. členom ZEKom-2 pri določitvi upoštevne trga dolžna upoštevati vsakokratno Priporočilo o upoštevne trgih, ki ga je na podlagi prvega odstavka 64. člena Direktive (EU) 2018/1972 o EECC sprejela Evropska Komisija, in 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 posamezen upoštevni trg, ter določitve geografskega območja, kjer se pogoji konkurence bistveno razlikujejo. Pri tem agencija, kot pojasnjeno v prejšnjem poglavju, sodeluje z organom, pristojnim za varstvo konkurence.

Cilj opredelitve storitvene in geografske dimenzije trga je opredeliti dejanske konkurente udeleženih podjetij, ki so sposobni omejevati ravnanje drugih udeleženih podjetij in preprečevati, da bi ta ravnala neodvisno od pritiska učinkovite konkurence.

Pri tem 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 potrebno 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.

Agencija je pri tem zasledovala tudi cilje akta o gigabitni infrastrukturi za doseganje evropskih ciljev na področju povezljivosti, kot so določeni v digitalnem kompasu EU za to desetletje in za postavitve elektronskih komunikacijskih omrežij naslednje generacije v EU, še posebej s področja znižanja visokih stroškov, ki se na konkretnem trgu pojavljajo kot visoka cena zaključevanja telefonskih klicev v posameznih javnih omrežjih na fiksni lokaciji.

5.1 Opredelitev trga zaključevanja klicev na fiksni lokaciji glede na storitve

5.1.1 Opredelitev storitev

Pri opredelitvi upoštevne trga, tj. glede na storitve, je potrebno ugotoviti ali obstaja zamenljivost storitev na strani ponudbe in ali obstaja zamenljivost storitev na strani povpraševanja. Navedena kriterija omogočata tudi upoštevanje morebitnih specifičnih nacionalnih okoliščin pri definiranju posameznega upoštevne trga storitev.

Na upoštevne trgu je treba preučiti vse nadomestne storitve. Nadomestna storitev je vsaka storitev, ki lahko zaradi svojih značilnosti, cene, namena in navad končnega uporabnika nadomesti storitev, ki jo na upoštevne trgu nudijo ponudniki, in tako zadosti enakim potrebam končnega uporabnika. Nadomestne storitve na strani povpraševanja so tiste storitve za katere stranke menijo, da lahko nadomestijo storitve, ki jih zagotavljajo ponudniki na upoštevne trgu. Po drugi strani zamenljivost na strani ponudbe kaže na pripravljenost ponudnika, da kratkoročno ali srednjeročno ponudi enako storitev brez da bi mu to dejanje povzročilo dodatne stroške.

V skladu z ustaljeno sodno prakso upoštevni trg proizvodov zajema vse storitve, ki so dovolj zamenljive ali nadomestljive, ne samo zaradi objektivnih značilnosti, cene in predvidene uporabe, ampak tudi zaradi konkurenčnih pogojev in/ali strukture ponudbe in povpraševanja na zadevnem trgu. Storitve, ki so zamenljive le v majhni ali relativni meri torej niso del istega trga.

5.1.2 Zamenljivost povpraševanja na trgu

Pri zamenljivosti povpraševanja se ugotavlja ali so končni uporabniki pripravljeni zamenjati obstoječe storitve z nadomestnimi storitvami v primeru relativnega povišanja cene uporabljene storitve. Končni uporabnik lahko v primeru hipotetičnega zvišanja cene storitve, ki jo zagotavlja en operater, to storitev nadomesti z drugo storitvijo istega ali drugega operaterja, kot odgovor na majhno, vendar pomembno, trajno zvišanje cen.

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 kličočič« (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 pri tem ugotavlja, da na veleprodajnem trgu zaključevanja govornih klicev v posameznem javnem telefonskem omrežju na fiksni lokaciji 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, ne glede na to na katero številko v fiksni omrežju se odloči uporabnik klicati. Kličočič pri uporabi telefonske storitve z zavedanjem izbire le številko na fiksni lokaciji na katero želi opraviti telefonsko storitev, brez vedenja v katerem fiksni omrežju je navedena številka ter kdo je operater, ki bo telefonsko storitev zaključil. V posledici povedanega je vsak poskus zaključitve govornega klica v omrežju, ki ni omrežje v katerega je bil klic namenjen, 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 predstavljale substitut za govorne klice v javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji in je kot možne substitute za tovrstne govorne klice obravnavala naslednje oblike komunikacij: storitev upravljane IP telefonske storitve kot javno dostopno telefonsko storitev, klice znotraj istega fiksne omrežja kot substitute za klice v druga fiksna omrežja, klice v mobilnih omrežjih kot substitute za klice v fiksni omrežjih in neupravljano govorno komunikacijo preko interneta. Poleg tega je agencija ugotavljala tudi obstoj ločenega upoštevnega trga za rezidenčne in poslovne uporabnike ter morebiten vpliv klicanih uporabnikov na zamenljivost povpraševanja.

5.1.2.1 *Storitev upravljane IP telefonije kot javno dostopna telefonska storitev*

Končni uporabniki imajo pri upravljani IP telefonskih storitvah zagotovljen dostop do javnih telefonskih omrežij in posredovanje klicev iz teh omrežij, prav tako pa se v teh omrežjih klici končnim uporabnikom tudi zaključujejo. Uporabnikov praviloma ne zanima, katero tehnologijo uporablja klicana stran, v kolikor je uporabniška izkušnja enaka. Glede na navedeno je upravljana IP telefonija z vidika končnih uporabnikov del maloprodajnega upoštevnega trga zaključevanja klicev v posameznih javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji.

Operaterji, ki klice zaključujejo, svoja javna fiksna telefonska omrežja različnih tehnologij obravnavajo enako. Tudi pri medomrežnih povezavah komercialno in tehnično ne postavljajo drugačnih pogojev pri zaključevanju govornih klicev v javna fiksna telefonska omrežja različnih tehnologij. Operaterji po potrebi uporabljajo medijske prehode (MGW), ki omogočajo pretvorbo med IP in TDM signali, tako da so klicani uporabniki na njihovih omrežjih za vse kličoče uporabnike dosegljivi neodvisno od tehnologije telefonskega omrežja. Operaterju povpraševalcu po storitvi zaključevanja klica v omrežju operaterja, kjer se klicani končni uporabnik nahaja, z namenom, da zadosti povpraševanju na maloprodajnem trgu, je torej pomembno le dejstvo, da mu lahko operater ponudnik zaključevanja klica zagotovi tovrstno veleprodajno storitev, neodvisno od tehnologije, na kateri takšno javno fiksno telefonsko omrežje temelji.

Agencija glede na navedena dejstva ugotavlja, da je upravljana IP telefonija del veleprodajnega upoštevne trga zaključevanja klicev v posameznih javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji.

5.1.2.2 Klici znotraj istega fiksnega omrežja kot substitut za klice v druga fiksna omrežja

Klici znotraj istega fiksnega omrežja (on-net klici) so klici, kjer se tako kličoči kot klicani uporabnik nahajata znotraj istega fiksnega omrežja enega operaterja. Po podatkih pridobljenih s spletnih strani operaterjev fiksne telefonije, so v Sloveniji cene klicev znotraj omrežja operaterjev v mnogih primerih še vedno nižje od klicev v druga omrežja, pri večini operaterjev, ki ponujajo IP telefonijo kot javno dostopno telefonsko storitev na fiksni lokaciji, pa celo brezplačne znotraj lastnega IP omrežja oziroma v posameznih primerih tudi v povezavi z lastnim mobilnim omrežjem. Klici v isto fiksno omrežje bi lahko predstavljali 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 fiksni medomrežno povezanih operaterjev, da bi jih poljubni kličoči uporabniki 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 fiksni 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.

5.1.2.3 Klici v mobilnih omrežjih kot substitut za klice v fiksni omrežjih

Z vidika kakovosti so govorne storitve v fiksni in mobilni 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 nahaja 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 bi lahko klice v mobilni omrežjih načeloma funkcionalno šteli za zamenljive s klici v fiksni omrežjih, ne pa tudi obratno, kar sicer priča o enosmerni zamenljivosti.

Agencija se je osredotočila na ceno klicev v druga omrežja po porabi vključenih količin in ugotovila, da se cene storitev v mobilnem telefonskem omrežju v splošnem razlikujejo od cen storitev na fiksni lokaciji, ki so sicer nekoliko nižje, vendar pa ta ugotovitev ni povsem relevantna za sam zaključek glede zamenljivosti, saj uporabniki mobilnih storitev večinoma izbirajo takšne pakete, ki jim ustrezajo glede na njihovo strukturo uporabe storitev. Prav tako klici v fiksnih omrežjih v primerjavi z mobilnimi omrežji omogočajo praviloma cenejšo možnost komunikacije, saj se načeloma višji stroški klicev v mobilnih omrežjih v splošnem odražajo tudi na višjih maloprodajnih cenah. Glede na to ni pričakovati, da bi se kličoči, ki se zaveda cene takšnega klica, pri 5 do 10% povišanju maloprodajnih cen odločil namesto fiksnega telefona za klic v fiksno omrežje uporabiti mobilni telefon oziroma z mobilnega telefona klicati željenega uporabnika na njegov mobilni telefon. To bi pomenilo, da bi kličoči uporabniki poleg njihove fiksne telefonske številke, tj. izvirne številke kličočega, morali v večini poznati tudi njihovo mobilno številko.

Pri tem je treba tudi poudariti, da si stroške za fiksni priključek gospodinjstvo deli med svoje člane, medtem ko za mobilne telefonske priključke vsak član gospodinjstva nosi stroške zase. Po raziskavi o mesečnih izdatkih gospodinjstev za elektronske komunikacije je bilo leta 2023 v Sloveniji takšnih gospodinjstev, ki imajo več kot en mobilni telefon, 66,8 %. Prav tako pa se stroški delijo med člane gospodinjstva tudi v primeru uporabe mobilnega telefona kot fiksno-mobilnega telefonskega priključka, pri čemer pa bi lahko ob pogoju primerljivih cen storitev govorili o zamenljivi storitvi.

Kljub visoki penetraciji mobilne telefonije v Sloveniji, ki je konec leta 2023 znašala 128,6 %, je imelo fiksni telefonski priključek še vedno 74,3 % gospodinjstev, kar pomeni, da večina končnih uporabnikov še vedno uporablja tako fiksni kot tudi mobilni dostop. Slednje gre pripisati dejstvu, da se fiksni širokopasovni dostop v veliki meri uporablja za dostop do interneta in tudi druge storitve, kot sta televizija in fiksna telefonija, ki se zagotavljajo v cenovno ugodnih paketih. Ker fiksna telefonija za uporabnike paketov predstavlja le malo dodatnih stroškov, se lahko posledično ob upoštevanju relevantnega dela končnih uporabnikov, ki imajo tako fiksni kot tudi mobilni dostop, precenjuje komplementarnost zadevnih govornih storitev in posledično podcenjuje njihovo zamenljivost.

Agencija ugotavlja, da klici v mobilnih omrežjih predstavljajo nezadostno alternativo klicem v fiksnih omrežjih, zato klicev v mobilnih omrežjih z vidika maloprodaje ne moremo šteti za substitut klicem v fiksnih omrežjih. 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 klicev v mobilnih omrežjih ni uvrstila na predmetni upošteveni trg. Ne glede na navedeno pa lahko ločeno ugotovimo, da tudi potrditev zamenljivosti na maloprodajnem trgu ne bi nujno vodila k ugotovitvi obstoja zamenljivosti na veleprodajnem trgu, saj je upošteveni trg omejen na omrežje vsakega posameznega operaterja, ki zaključuje klice.

5.1.2.4 *Neupravljana govorna komunikacija preko interneta*

Globalna razširjenost širokopasovnega dostopa je omogočila tudi razvoj programskih OTT (Over the Top) aplikacij, ki uporabnikom omogočajo medsebojno govorno komunikacijo preko interneta neodvisno od javno dostopnih telefonskih storitev operaterja. To pomeni, da se takšen klic običajno v celoti izvede preko javnega internetnega omrežja in ne preko javnih telefonskih omrežij operaterjev fiksne telefonije. Pri tem gre za aplikacije, ki uporabljajo internetno povezavo za zagotovitev neupravljanje govorne storitve, katera temelji na IP protokolu. Med najbolj znane in razširjene tovrstne aplikacije spadajo Skype, Viber, WhatsApp, Telegram, Google Voice in drugi.

Tovrstne aplikacije proti plačilu običajno 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 javno dostopnih telefonskih storitvah.

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. Tovrstne storitve podvržene tudi 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, ki se izvajajo preko interneta, ugotavlja, da tovrstne komunikacije z vidika maloprodaje ne predstavljajo substituta običajni govorni komunikaciji preko javno dostopnih omrežij operaterjev fiksne telefonije. 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 preko interneta ni uvrstila na predmetniupoštevni trg.

5.1.2.5 *Rezidenčni in poslovni uporabniki*

Končni uporabniki, tako rezidenčni kakor tudi poslovni uporabniki, na maloprodajnem trgu v osnovi povprašujejo po enaki storitvi govorne komunikacije v javnem telefonskem omrežju na fiksni lokaciji. Pri tem pa ima del poslovnega segmenta zaradi svojih specifičnih potreb običajno zahteve po dodatnih storitvah in podjetjem prirejenih funkcionalnosti. Cene storitev fiksne telefonske storitve so na trgu praviloma enake za rezidenčne in poslovne uporabnike, kar pomeni da je cena enote pogovora za končnega uporabnika v obeh primerih enaka.

Na trgu sicer obstajajo ponudbe, ki so prilagojene različnim potrebam poslovnih uporabnikov. Takšni paketi lahko 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, v kolikor ti paketi ustrezajo njihovim potrebam. Ob majhnem, vendar kljub temu za določeno ciljno skupino uporabnikov pomembnem ter stalnem zvišanju cen paketov 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.

Glede na navedeno, 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. Z vidika zamenljivosti povpraševanja na maloprodajnem trgu tako ločevanje trga po različnih ciljnih skupinah uporabnikov ni upravičeno.

Na veleprodajnem nivoju operaterji pri zaključevanju klicev prav tako ne ločujejo klicev glede na poslovne in rezidenčne uporabnike. Operaterji, ki kupujejo storitev zaključevanja klicev na veleprodajnem trgu, ne kupujejo storitve 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.

5.1.2.6 *Vpliv klicanih uporabnikov na zamenljivost povpraševanja*

Agencija je ugotavljala, kako bi se na majhno, a pomembno in stalno zvišanje cen odzval klicani uporabnik ter preverila, 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. To bi bilo potrebno le, če bi takšen dvig cene na enak način vplival na pomemben del klicanih uporabnikov, kar bi povzročilo, da bi bil tak dvig cene zaradi znatnega zmanjšanja obsega storitve za operaterja nedobičkonosen.

Ker je v Sloveniji, kot tudi sicer v Evropski Uniji in večini sveta uveljavljen princip »klic plača kličoči« (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 operaterju A v maloprodajni ceni. Cena zaključevanja klicev na klicanega ne vpliva, saj prejeti klic v fiksnem omrežju, ne glede na njegov izvor, zanj ni povezan s stroški, ker jih v celoti nosi kličoči uporabnik.

Z uvedbo enotne najvišje cene zaključevanja klicev na trgu veleprodajnega zaključevanja klicev v lastnem javnem telefonskem omrežju, ki se zagotavlja na fiksni lokaciji, operaterji ne morejo več zvišati veleprodajnih cen zaključevanja klicev z namenom, da bi povečali svoje prihodke in posledično stroške konkurence. Zaradi navedenega tako ne obstaja več zaskrbljenosti zaradi višine stroškov klica v drugo omrežje, ki bi se je moral ob tem zavedati tudi kličoči uporabnik, ki bi moral vselej vedeti, v katero omrežje kliče in kakšna je cena takšnega klica.

Na podlagi navedenega agencija ugotavlja, da na maloprodajnem trgu ne obstajajo zamenljive oblike govornih komunikacij, ki bi jih v primeru majhnega, a pomembnega stalnega dviga cene lahko uporabili klicani uporabniki. Ker slednje neposredno vpliva na povpraševanje na veleprodajnem trgu, agencija zaključuje, da tudi z vidika povpraševanja na veleprodajnem trgu glede na alternativne možnosti klicanih uporabnikov, zamenljive oblike govornih komunikacij, ki bi jih lahko umestili na obravnavan upoštevni trg, ne obstajajo

5.1.3 Zamenljivost ponudbe na trgu

Pri ugotavljanju zamenljivosti ponudbe je treba ugotoviti ali podjetja, ki zagotavljajo različne storitve in ne delujejo na istem upoštevni trgu, lahko relativno enostavno pričnejo zagotavljati storitve konkurentov ter jih tržiti v zelo kratkem času, ne da bi jim to povzročilo kakšne večje dodatne stroške ali tveganje. To pomeni sposobnost ponudnika storitev, da v primeru povečanja cene storitve, lahko v kratkem času vstopi na upoštevni trg in preide na zagotavljanje enake storitve.

Z uvedbo enotne najvišje cene zaključevanja klicev na trgu veleprodajnega zaključevanja klicev v lastnem javnem telefonskem omrežju, ki se zagotavlja na fiksni lokaciji, operaterji ne morejo več zvišati veleprodajnih cen zaključevanja klicev z namenom, da bi povečali svoje prihodke in posledično stroške konkurence.

Kljub navedenemu pa zamenjava ponudnika zaključevanja klicev s strani klicanega uporabnika ni 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 želenega klicanega uporabnika. Navedeno kaže, da zamenljivost z vidika ponudbe na maloprodajnem trgu ne obstaja.

Veleprodajne storitve zaključevanja klicev ponujajo vsi operaterji mobilnih in fiksnih omrežij na trgu, ki imajo končne uporabnike priključene na svoje omrežje. Ob upoštevanju zamenljivosti ponudbe na maloprodajni ravni, tj. dejstva, da ni ustrezne nadomestne storitve za zaključitev telefonske storitve na fiksni lokaciji, agencija ugotavlja, da na veleprodajni ravni prav tako ni izvedljive nadomestne storitve za veleprodajno storitev zaključevanja klicev na številko v določenem fiksnem omrežju, saj 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 tudi z vidika ponudbe na veleprodajnem trgu ne obstaja.

5.1.4 Geografska opredelitev trga zaključevanja klicev

Za določitev geografskega upoštevnega 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.

Agencija pri analizi stanja na upoštevnih konkurenčnih trgih ni zasledila, da bi katerikoli operater na posameznem območju znotraj države svoje storitve, na veleprodajnem ali maloprodajnem trgu, ponujal po drugačni ceni in pod drugačnimi pogodbenimi pogoji, kot pa na ostalih področjih. Prav tako operaterji praviloma ne omejujejo svojega delovanja zgolj na posamezna geografska območja v Republiki Sloveniji, zato tudi s tega vidika ni razlogov, da bi lahko geografsko območje upoštevnega trga ožili na regionalne ali lokalne trge, saj so pogoji enakovredni na nacionalnem nivoju. Poleg navedenega fiksno omrežje družbe Telekom Slovenije, na katerem ta izvaja javno dostopne telefonske storitve, pokriva celotno ozemlje Republike Slovenije, družba pa ima naloženo tudi obveznost zagotavljanja univerzalne storitve, ki med drugim obsega zagotavljanje dostopa do javno dostopnih telefonskih storitev na razumno zahtevo uporabnika preko priključitve na javno komunikacijsko omrežje. Na omrežju družbe Telekom Slovenije je preko reguliranih veleprodajnih produktov omogočeno ponujanje storitev fiksne telefonije tudi alternativnim operaterjem, kar pomeni, da imajo tako tudi slednji dostop do končnih uporabnikov na celotnem geografskem območju države.

Dalje agencija pojasnjuje, da je v Republiki Sloveniji obstoj pravnih in drugih normativnih instrumentov za področje elektronskih komunikacij in varstva konkurence vezan na celotno nacionalno območje.

Agencija tako ugotavlja, 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 upoštevní trgi tako vključujejo posamezna javna telefonska omrežja na fiksni lokaciji na celotnem geografskem območju Republike Slovenije.

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

5.2 Zaključki glede opredelitve upoštevnega trga

Na podlagi zgoraj opravljene analize je agencija v predmetni upošteveni trg tako vključila klice, ki se zaključujejo v omrežjih na fiksni lokaciji posameznih operaterjev na območju celotnega ozemlja Republike Slovenije, ne glede na to v katerem omrežju se je klic generiral. Agencija ugotavlja, da geografski upošteveni trg pri tem obsega območje celotnega ozemlja Republike Slovenije.

Na ozemlju Republike Slovenije tako obstaja 8 upoštevnih trgov, in sicer:

- veleprodajni trg zaključevanja klicev v javnem telefonskem omrežju na fiksni lokaciji družbe A1 Slovenija na celotnem ozemlju Republike Slovenije,
- veleprodajni trg zaključevanja klicev v javnem telefonskem omrežju na fiksni lokaciji družbe Eurotel na celotnem ozemlju Republike Slovenije,
- veleprodajni trg zaključevanja klicev v javnem telefonskem omrežju na fiksni lokaciji družbe Mega M na celotnem ozemlju Republike Slovenije,
- veleprodajni trg zaključevanja klicev v javnem telefonskem omrežju na fiksni lokaciji družbe Novatel na celotnem ozemlju Republike Slovenije,
- veleprodajni trg zaključevanja klicev v javnem telefonskem omrežju na fiksni lokaciji družbe Softnet na celotnem ozemlju Republike Slovenije,
- veleprodajni trg zaključevanja klicev v javnem telefonskem omrežju na fiksni lokaciji družbe T-2 na celotnem ozemlju Republike Slovenije,
- veleprodajni trg zaključevanja klicev v javnem telefonskem omrežju na fiksni lokaciji družbe Telekom Slovenije na celotnem ozemlju Republike Slovenije in
- veleprodajni trg zaključevanja klicev v javnem telefonskem omrežju na fiksni lokaciji družbe Telemach Slovenija na celotnem ozemlju Republike Slovenije.

6 Preizkus treh meril na veleprodajnem trgu zaključevanja klicev v posameznih javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji

6.1 Pravna podlaga in regulatorni okvir za preizkus treh meril

Končni cilj regulativnega posredovanja je ustvariti koristi za končne uporabnike z vidika cen, kakovosti in izbire, na način da se doseže trajnostna konkurenca na maloprodajni ravni. Pri tem agencija, ob kar največjem upoštevanju veljavnega Priporočila o upoštevnih trgih, ki so lahko predmet predhodnega urejanja, in Smernic opredeli upoštevne trge, ki ustrezajo nacionalnim okoliščinam, v skladu z načeli konkurenčnega prava. Ker sta bila v zadnjem Priporočilu o upoštevnih trgih z njega izločena oba veleprodajna trga zaključevanja govornih klicev in sicer tako upošteveni trg 1 »Veleprodajno zaključevanje klicev v posameznih javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji« kot tudi upošteveni trg 2 »Veleprodajno zaključevanje govornih klicev v posameznih mobilnih omrežjih«, mora nacionalni regulatorni organ, v skladu z 2. točko 146. člena ZEKom-2 izvesti preizkus treh meril, ki jih podrobneje opredeljuje navedeno priporočilo. Kot izhaja iz recitala 11, nadalje pa iz točke 2 normativnega besedila tega akta, ta določa, da je treba za opredelitev trgov, ki so lahko predmet predhodnega (ex-ante) urejanja, uporabiti naslednja merila oz. kriterije:

- Merilo 1: Prisotnost visokih in stalnih vstopnih ovir strukturne, pravne ali regulativne narave;
- Merilo 2: Struktura trga, ki se ne nagiba k učinkoviti konkurenci v ustreznem časovnem okviru ter
- Merilo 3: Dejstvo, da konkurenčna zakonodaja ne zadostuje za ustrezno obravnavo ugotovljenih tržnih pomanjkljivosti

Navedena tri merila je treba uporabljati kumulativno, torej tako, da že neizpolnjevanje kateregakoli od njih pomeni, da trg ne more biti predmet predhodnega (ex-ante) urejanja, obveznosti, ki izhajajo iz določitve pomembne tržne moči pa je potrebno odpraviti. Temu nasprotno pa zgolj izpolnjevanje vseh treh meril hkrati pomeni, da je predmetni upošteveni trg lahko predmet predhodnega (ex-ante) urejanja.

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

V kolikor bo preizkus pokazal neizpolnjenost (najmanj) enega od treh meril, bo agencija ugotovila, da predmetni upošteveni trg ni več primeren za predhodno urejanje, in bo na podlagi določil 148. in 255. člena ZEKom-2 v ločenem upravnem postopku razveljavila veljavne regulatorne odločbe št. 38244-2/2019/3 z dne 19.12.2019, št. 38244-4/2019/2 z dne 19.12.2019, št. 38244-5/2019/2 z dne 19.12.2019, št. 38244-6/2019/2 z dne 19.12.2019, št. 38244-7/2019/2 z dne 19.12.2019, št. 38244-8/2019/2 z dne 19.12.2019, št. 38244-9/2019/2 z dne 19.12.2019, št. 38244-10/2019/2 z dne 19.12.2019, št. 38244-11/2019/3 št. 19.12.2019 in 38244-12/2019/2 z dne 19.12.2019, ter hkrati tudi naknadno izdane regulatorne odločbe, ki so razveljavile del besedila zgoraj navedenih regulatornih odločb¹⁵.

¹⁵ Regulatorna odločba št. 38241-3/2021/3 z dne 2.6.2021 dopolnjena z odločbo št. 38241-3/2021/6 z dne 16.12.2021, regulatorna odločba št. 38241-4/2021/3 z dne 2.6.2021 dopolnjena z odločbo št. 38241-4/2021/4 z dne 16.12.2021, regulatorna odločba št. 38241-6/2021/2 z dne 2.6.2021 dopolnjena z odločbo št. 38241-6/2021/4 z dne 16.12.2021, regulatorna odločba št. 38241-7/2021/2 z dne 2.6.2021, regulatorna odločba št. 38241-8/2021/2 z dne 2.6.2021 dopolnjena z odločbo št. 38241-8/2021/4 z dne 16.12.2021, regulatorna odločba št. 38241-9/2021/2 z dne 2.6.2021 dopolnjena z odločbo št. 38241-9/2021/4 z dne 16.12.2021, regulatorna

V kolikor pa bo preizkus treh meril v nadaljevanju pokazal kumulativno izpolnjenost vseh treh meril, bo agencija nadalje izvedla še analizo predmetnega upoštevnega trga, kot oceno morebitnega obstoja pomembne tržne moči enega ali več operaterjev na tem upoštevne trgu. Z vnaprejšnjo oziroma predhodno (ex ante) regulacijo, se omogočajo oziroma vzpostavljajo konkurenčne razmere na ne dovolj konkurenčnih trgih, kar prispeva k hitrejšemu razvoju in boljšim storitvam ter onemogoča oblikovanje prekomernih cen na škodo končnih uporabnikov.

6.1.1 Merilo 1: Prisotnost visokih in stalnih vstopnih ovir strukturne, pravne ali regulativne narave

Skladno s Priporočilom o upoštevne trgih je namen merila 1 ugotoviti ali na trgu veleprodajnega zaključevanja klicev v posameznih javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji obstajajo visoke in stalne ovire za vstop na trg, ki so strukturne, pravne oziroma regulativne narave.

Strukturne ovire obstajajo, če pri danem povpraševanju stanje tehnologije in obstoječa struktura stroškov povzročata nesorazmerne pogoje med prvotnim operaterjem in operaterji, ki bodisi želijo vstopiti na trg bodisi so to že storili, vendar v kasnejši fazi, medtem ko pravne oz. regulativne ovire izvirajo iz zakonodajnih, upravnih ali drugih ukrepov, ki neposredno vplivajo na pogoje vstopa oz. umestitve ponudnikov na upoštevni trg.

Grožnja, da bo novi ponudnik vstopil na trg – bodisi na dolgi rok, bodisi za krajši čas – je s strani potencialne konkurence ena glavnih vrst pritiska na obstoječe podjetje, ki pa se s postavljanjem vstopnih ovir zmanjša. Na splošno je mogoče ugotoviti, da so vstopne ovire ključnega pomena, saj so predpostavka za dolgoročno odsotnost učinkovite konkurence na trgu.

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

Ovire za vstop na predmetni upoštevni trg opredeljuje dejstvo, da lahko zaključevanje telefonskih klicev na fiksni lokaciji zagotovi le operater klicanega. Noben drug omrežni operater, ki ni operater klicanega, namreč te storitve ne more ponoviti. Ovira za zagotavljanje zaključevanja klicev s strani katerega koli omrežnega operaterja, novega ali obstoječega, razen operaterja poklicane stranke, je nepremostljiva, kar pomeni da ima vsak omrežni operater edini možnost zaključiti klice le v svojem omrežju. Do enakih ugotovitev je prišla tudi Komisija, ki je v pojasnilih zapisala, da lahko zaključevanje klicev zagotovi le operater klicanega uporabnika.

Agencija na podlagi slednjega ugotavlja, da so ovire za vstop na predmetni upoštevni trg visoke in stalne oziroma nepremostljive. Agencija tako zaključuje, da obstajajo nepremostljive vstopne ovire za vstop na veleprodajni trg zaključevanja klicev na fiksni lokaciji. Agencija je v posledici navedenega ugotovila, da je prvo merilo izpolnjeno.

odločba št. 38241-10/2021/2 z dne 2.6.2021, regulatorna odločba št. 38241-11/2021/3 z dne 2.6.2021 dopolnjena z odločbo št. 38241-11/2021/7 z dne 16.12.2021 ter regulatorna odločba št. 38241-12/2021/4 z dne 2.6.2021 dopolnjena z odločbo št. 38241-12/2021/7 z dne 16.12.2021

6.1.2 Merilo 2: Struktura trga, ki se ne nagiba k učinkoviti konkurenci v ustreznem časovnem okviru

Na podlagi drugega merila je potrebno ugotoviti ali se tržna struktura ne nagiba k učinkoviti konkurenci v določenem trenutku ali v ustreznem časovnem obdobju. To merilo dopušča predhodno regulacijo le tistih trgov, katerih struktura se ne nagiba k učinkoviti konkurenci v ustreznem časovnem okviru. V kolikor se trgi nagibajo k učinkoviti konkurenci, pa predhodne regulacije ne dopušča.

Glede na dinamični značaj delovanja trgov elektronskih komunikacij, je pri analizi prihodnjih razmer za opredelitev upoštevanih trgov, ki bi lahko bili predmet predhodnega (ex-ante) urejanja, treba upoštevati možnost premagovanja ovir za vstop na trg v daljšem obdobju, pri čemer je treba upoštevati, da je možno da ima trg, v primeru obstoječih ovir za vstop, določene značilnosti, ki vseeno omogočajo razvoj učinkovite konkurence v daljšem obdobju. Prikaz razvoja trajnostne konkurence v daljšem obdobju pomeni, da je analiza pokazala, da obstaja določena dinamika dogodkov na trgu, ki bi lahko privedli do učinkovite konkurence brez predhodne ureditve.

Glavna značilnost trga zaključevanja telefonskih klicev na fiksni lokaciji je prisotnost enega samega ponudnika storitev. Vsako telefonsko omrežje je tako ločen storitveni trg, v katerem ima vsak operater 100-odstotni tržni delež, kar omogoča postavljanje monopolnih cen zaključevanja klicev in onemogoča razvoj konkurence.

Z Delegirano uredbo Komisije (EU) 2021/654 z dne 18. decembra 2020, ki je dopolnila Direktivo (EU) 2018/1972 Evropskega parlamenta in Sveta, ki je pričela veljati s 1. julijem 2021, so bile na ravni EU določene enotne najvišje cene zaključevanja govornih klicev v mobilnih omrežjih in enotne najvišje cene zaključevanja govornih klicev v fiksni omrežjih. Določitev najvišjih cen zaključevanja govornih klicev na ravni EU, pomeni da na trgu ne obstaja več grožnja, v smislu pomanjkanja učinkovite konkurence, saj operaterji mobilnih in fiksni omrežij ne morejo več določati previsokih cen zaključevanja klicev. Kljub obstoječemu dejstvu, da ima vsak operater v svojem omrežju še vedno pomembno tržno moč glede zaključevanja telefonskih klicev na fiksni lokaciji in da na vsakem posameznem trgu še vedno ne obstaja konkurenca, je z določitvijo enotne cene zaključevanja telefonskih klicev na fiksni lokaciji odpravljena največja ovira, ki je povzročala pomanjkanje konkurence, kar je pojasnjeno v nadaljevanju.

Na trgu zaključevanja telefonskih klicev na fiksni lokaciji so predstavljale previsoke cene zaključevanja klicev največjo oviro za razvoj učinkovite konkurence, ob upoštevanju dejstva, da so lahko operaterji kot monopolisti v svojem omrežju prosto določali cene zaključevanja klicev nad ravno, ki bi omogočala učinkovito konkurenco, zaradi česar je bil ta trg tudi reguliran. V prisotnosti enotne najvišje cene zaključevanja klicev sami trgi zaključevanja klicev sicer niso konkurenčni, vendar pa omogočajo vzpostavitev konkurence na povezanem maloprodajnem trgu. Agencija tako ugotavlja, da „konkurenčne cene“, uvedene z enotno ceno zaključevanja govornih klicev v fiksni omrežjih na ravni EU, ob upoštevanju posebnosti tega trga, prispevajo k vzpostavitvi trajnostne konkurence na maloprodajnem trgu.

Pri tem mora agencija ugotoviti ali je predmetni upoštevni trg v odsotnosti regulacije, ki temelji na ugotovitvi prevladujočega tržnega položaja dejansko konkurenčen, pri čemer je treba upoštevati učinke drugih vrst (sektorsko specifičnih) predpisov, odločitev ali zakonodaje, ki se uporabljajo za zadevni maloprodajni ali veleprodajni trg. Cenovna obveznost namreč ni edina regulativna obveznost, ki se lahko naloži operaterjem, ki zagotavljajo storitve zaključevanja klicev v njihovih omrežjih. Poleg cenovne obveznosti se lahko operaterjem naloži tudi obveznost zagotavljanja dostopa, enakega obravnavanja in preglednosti. Te obveznosti so zlasti pomembne za preprečevanje zlorab s strani velikih operaterjev. V odsotnosti regulacije bi se namreč lahko zgodilo, da bi operater, v omrežju

katerega se telefonski klici zaključujejo, sistematično zavračal dostop in medomrežno povezovanje ali ravnal na diskriminatoren in nepregleden način.

To še posebej velja za zavrnitev dostopa. Prvi odstavek 130. člena ZEKom-2 določa, da imajo operaterji javnih elektronskih komunikacijskih omrežij pravico in, kadar tako zahtevajo drugi operaterji javnih elektronskih komunikacijskih omrežij, dolžnost, da se medsebojno pogajajo o medomrežnem povezovanju za zagotovitev javnih komunikacijskih storitev zaradi zagotavljanja storitev in njihovega vzajemnega delovanja. Operaterji javnih elektronskih komunikacijskih omrežij ponudijo drugim operaterjem operaterski dostop oziroma medomrežno povezovanje pod pogoji, ki so skladni z obveznostmi, ki jih naloži agencija po tem zakonu v zvezi z medomrežnim povezovanjem in operaterskim dostopom. Zaradi tega je možnost, da bi operaterji zavrnilo dostop ali delovali diskriminatorno, veliko bolj omejena kot zaračunavanje previsokih veleprodajnih cen zaključevanja klicev. Visoke cene zaključevanja telefonskih klicev namreč povečujejo prihodke in dobiček operaterja v omrežju katerega se klici zaključujejo, ter povečajo stroške operaterja, ki je generalni klice v svojem omrežju in ki konkurira operaterju, v čigar omrežju se telefonski klici zaključijo. Tako imajo operaterji, ki zaključujejo telefonske klice dvojno korist od visokih cen, in sicer večji dobiček in boljši konkurenčni položaj v primerjavi z drugimi operaterji. Prav tako pa je za konkurente na trgu škodljivo tudi zavračanje dostopa, ki pa ima za operaterja, ki zavrača dostop, lahko tudi negativne posledice. Operater, ki bi zavrnilo zaključevanje telefonskih klicev iz omrežij drugih operaterjev, bi namreč lahko postal manj privlačen za lastne uporabnike. Podobno velja tudi glede možne diskriminacije. Na splošno obstaja večja verjetnost da bi operaterji zagotavljali dostop pod diskriminatornimi in nepreglednimi pogoji, kot pa da bi ga zavračali.

ZEKom-2 v drugem odstavku 130. člena določa, da se o tehničnih in komercialnih vprašanih operaterskega dostopa oziroma medomrežnega povezovanja operaterji javnih elektronskih komunikacijskih omrežij dogovorijo sami s pogodbo, ki ne sme biti v nasprotju z določbami tega zakona in regulatornimi obveznostmi, ki jih naloži agencija z odločbami iz tega poglavja. Morebitne spore na zahtevo ene izmed strank rešuje agencija po postopku iz 283. člena tega zakona. V kolikor bi bil dostop odobren pod diskriminatornimi in nepreglednimi pogoji, pa bi ga bilo mogoče reševati s posredovanjem agencije. ZEKom-2 v četrtem odstavku 130. člena določa, da ne glede na postopek reševanja sporov iz drugega odstavka tega člena agencija v skladu s cilji iz 258. do 261. člena tega zakona spodbuja in, če oceni za primerno glede na okoliščine primera, z odločbo zagotovi ustrezen operaterski dostop in medomrežno povezovanje ter vzajemno delovanje storitev na način, ki pospešuje učinkovitost, trajnostno konkurenco, postavitve zelo visokozmogljivih omrežij, učinkovite naložbe in inovacije ter prinaša končnim uporabnikom največje možne koristi. Pri tem lahko agencija zlasti operaterjem, ki nadzorujejo dostop do končnih uporabnikov, naloži obveznosti v obsegu, ki je potreben za zagotovitev povezljivosti med obema koncema, vključno z obveznostjo medomrežnega povezovanja njihovih omrežij, če to še ni bilo storjeno, ali, v utemeljenih primerih in v obsegu, ki je za to potreben, operaterjem naloži obveznost omogočanja vzajemnega delovanja njihovih storitev.

Agencija zaključuje, da so si, glede na enotno ureditev najvišjih cen zaključevanja govornih klicev na fiksnem omrežju na ravni Unije, posamezni trgi med seboj konkurenčni, čeprav na lastnem trgu nimajo konkurence, saj so možnosti za operaterje, da zavrnejo dostop ali se kako drugače diskriminatorno vedejo do konkurence, zelo omejene in ne predstavljajo nepremostljive ovire. Zaradi navedenega agencija ugotavlja, da drugo merilo ni izpolnjeno, saj trg teži k učinkoviti konkurenci.

6.1.3 Merilo 3: Dejstvo, da konkurenčna zakonodaja ne zadostuje za ustrezno obravnavo ugotovljenih tržnih pomanjkljivosti

Glede na to, da drugo merilo ni izpolnjeno, agencija tretjega merila ali konkurenčna zakonodaja zadostuje za ustrezno obravnavo ugotovljenih tržnih pomanjkljivosti ni analizirala, saj morajo biti za predhodno (ex ante) urejanje upoštevne trga kumulativno izpolnjena vsa tri merila.

6.1.4 Sklepna ugotovitev preizkusa treh meril

Agencija na podlagi preizkusa treh meril ugotavlja, da za upoštevni trg 1 »Veleprodajno zaključevanje klicev v posameznih javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji« niso več izpolnjeni pogoji, ki veljajo za predhodno (ex ante) ureditev upoštevne trga, saj merila iz preizkusa treh kriterijev niso izpolnjena kumulativno. Preizkus drugega merila namreč ni izpolnjen, ker se struktura trga nagiba k učinkoviti konkurenci za obdobje na katero se nanaša ta tržna analiza, kar pomeni, da predmetnega upoštevne trga predhodno ni več mogoče urejati.

Kot ugotavlja tudi Evropska komisija v svojem Pojasnilu k priporočilu o upoštevne trgih, ob upoštevanju zgoraj opisane značilnosti predmetnega upoštevne trga ni verjetno, da bi se katerikoli operater v prihodnje lahko obnašal neodvisno od svojih konkurentov in uporabnikov. V kolikor pa bi se to zgodilo, bi lahko agencija tovrstne primere obravnavala v postopkih, ki jih predvideva ZEKom-2.

Agencija na podlagi vsega navedenega zaključuje, da predmetnega maloprodajnega upoštevne trga ni več mogoče predhodno (ex ante) urejati, saj nujni pogoji za tovrstno regulacijo niso več izpolnjeni. V skladu s tem bo agencija operaterjem, ki delujejo na upoštevne trgu 1 »Veleprodajno zaključevanje klicev v posameznih javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji« izdala odločbo, ki bo razveljavila trenutno odločbo na tem upoštevne trgu.