



AKOS

Soodvisnost med regulacijo in konkurenco v digitalnem okolju

Interdependence of regulation and competition in the digital environment

Nataša Vidmar Kraljević, AKOS

September 2018

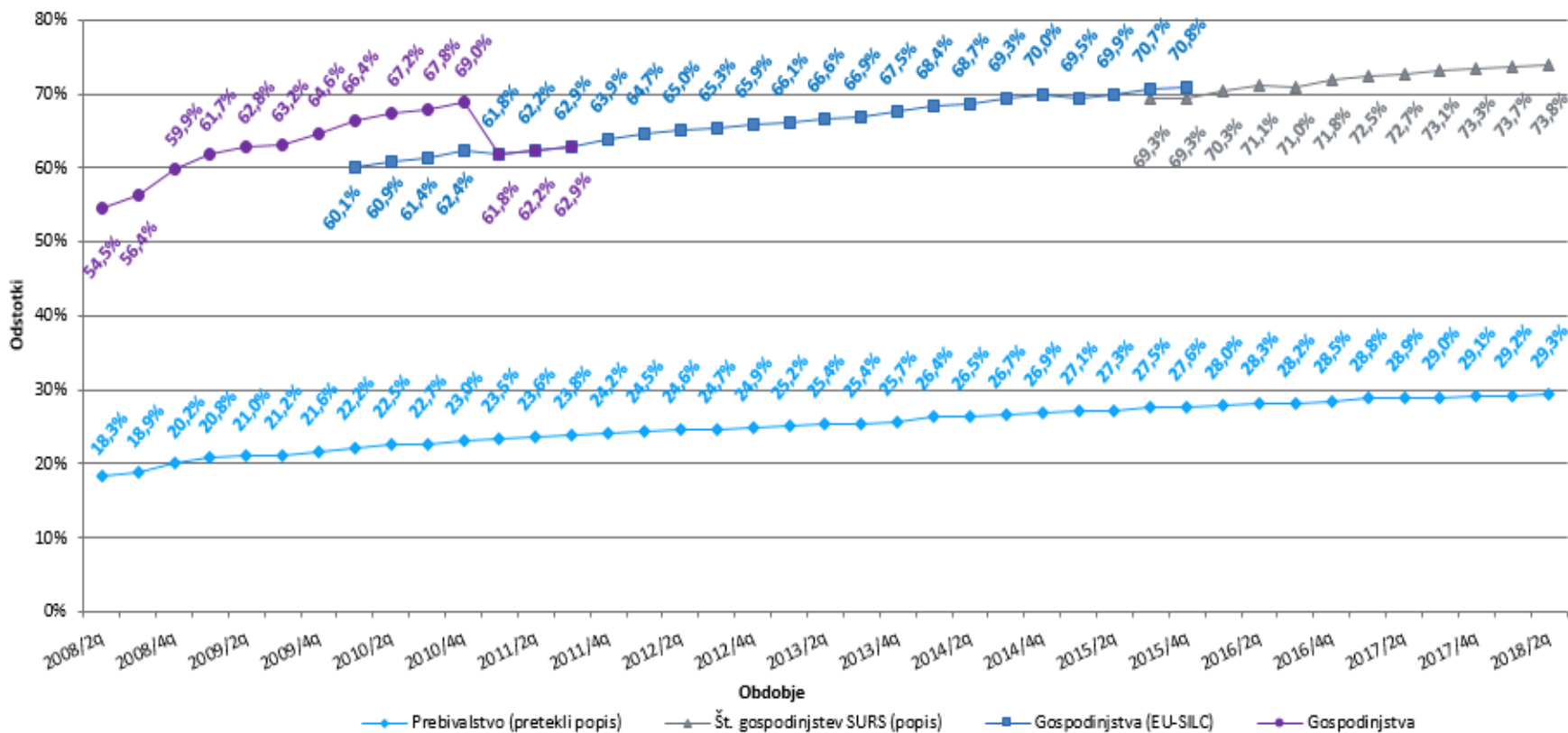
- Pravna instrumenta, s katerima se odpravlja tržne nepravilnosti.

Konkurenčno pravo	Ex ante regulacija
Velja za vse trge, vse sektorje	Vzpostavljena na nekaterih trgih/sektorji (&posamično)
<i>Ex post</i> – protikonkurenčno ravnanje že nastalo (razen koncentracije/ združitve/prevzemi)	<i>Ex ante</i> (vnaprej se prepreči nastanek tržnih nepravilnosti)
Spodbuja učinkovitost (s porazdelitvijo blaginje se ne ukvarja (dejstvo), osredotoča se na to, da monopoli ne izkrivljajo delovanja trga)	Zagotavlja pravičnost/porazdelitev blaginje (npr. USO)
Prepoveduje določena ravnanja/posledice, ki praviloma izvirajo iz izvrševanja tržne moči; sicer pa se v delovanje trga ne vmešava.	Odpravlja nepravilnosti, ki jih trg ne more sam
Konkurenčno pravo nalaga zlasti t.i. negativne obveznosti (=prepoveduje ravnanja).	Regulacija predpisuje želene rezultate trga in s tem pohodi/nadomesti/obide tržne mehanizme in delovanje trga

- Se dopolnjujeta (sta torej komplementa in ne substituta). Oba lahko vzporedno delujeta na istih področjih in naslavljata iste tržne nepravilnosti; uporaba enega instrumentarija ne izključuje drugega.

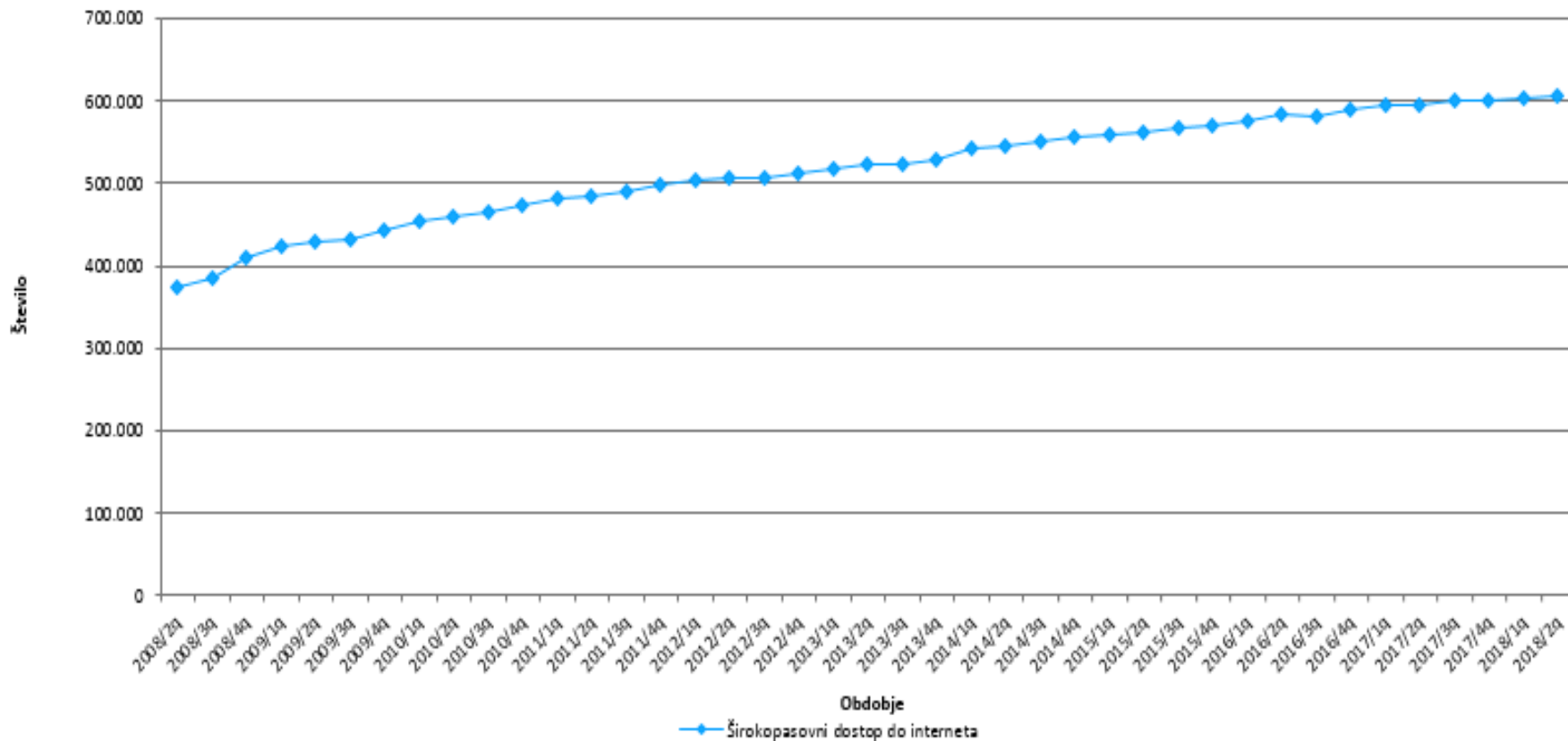


- Penetracija fiksnega širokopasovnega dostopa do interneta



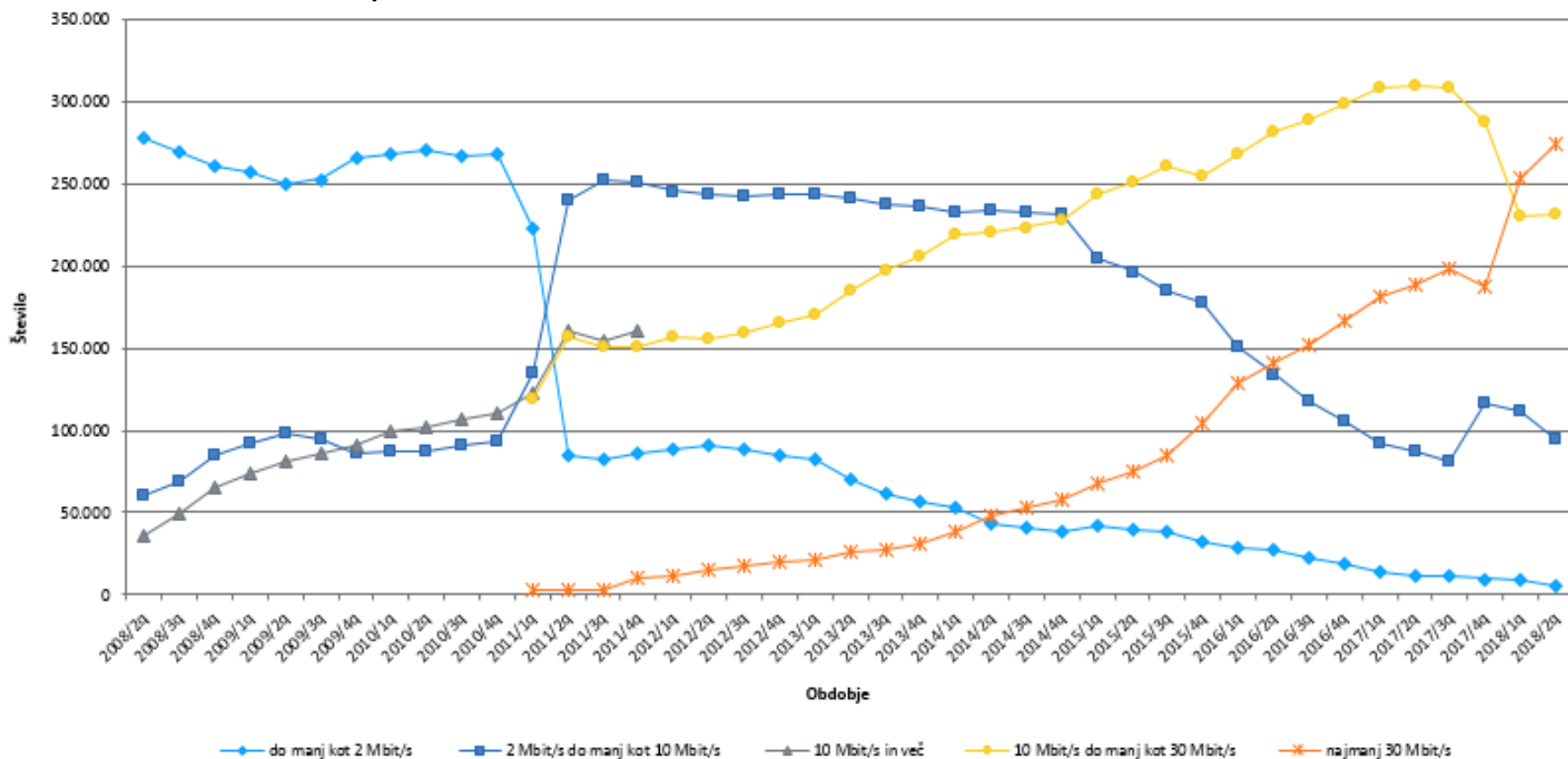


- Število priključkov fiksne širokopasovnega dostopa do interneta



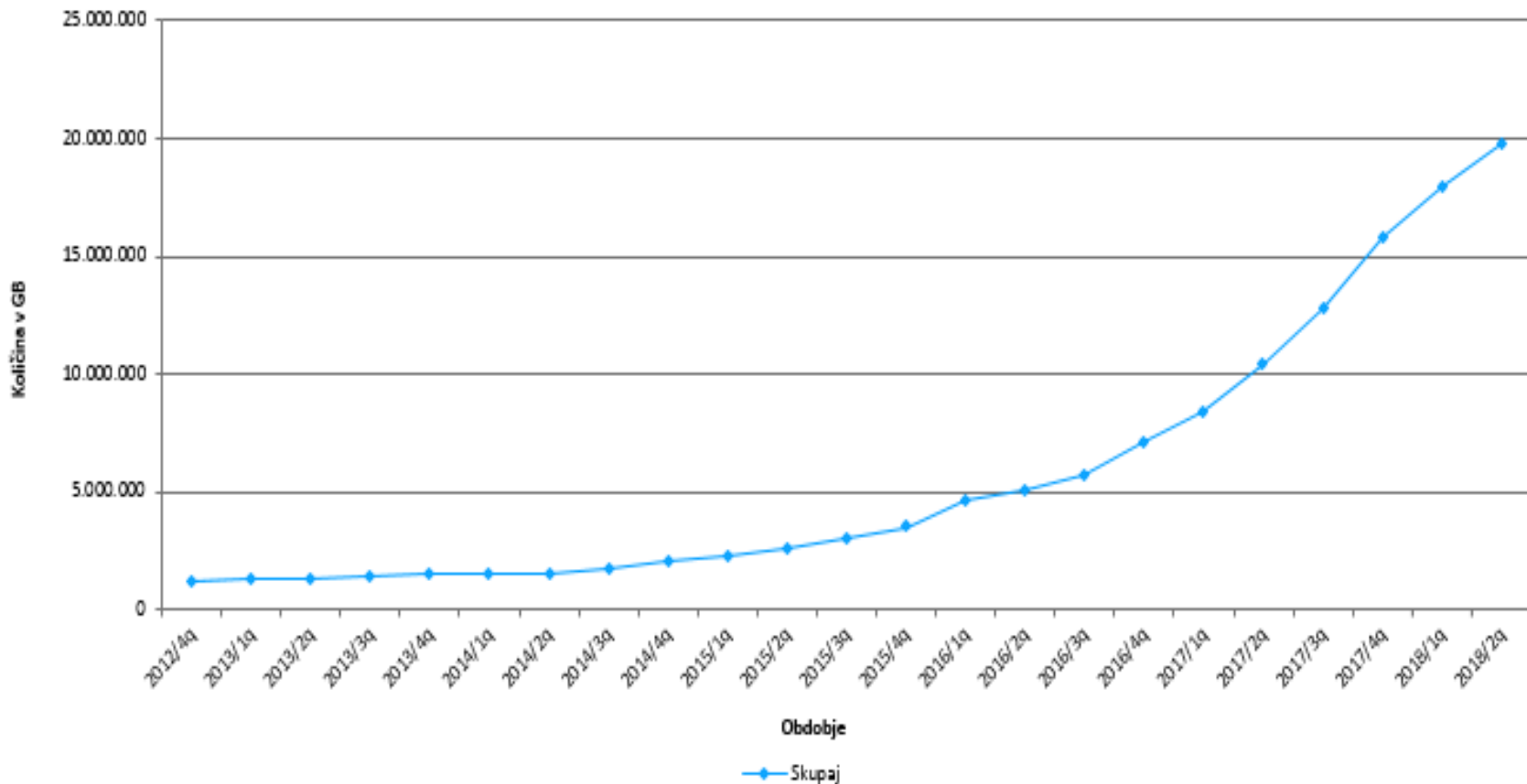


- Število priključkov fiksne širokopasovnega dostopa do interneta glede na hitrost dostopa



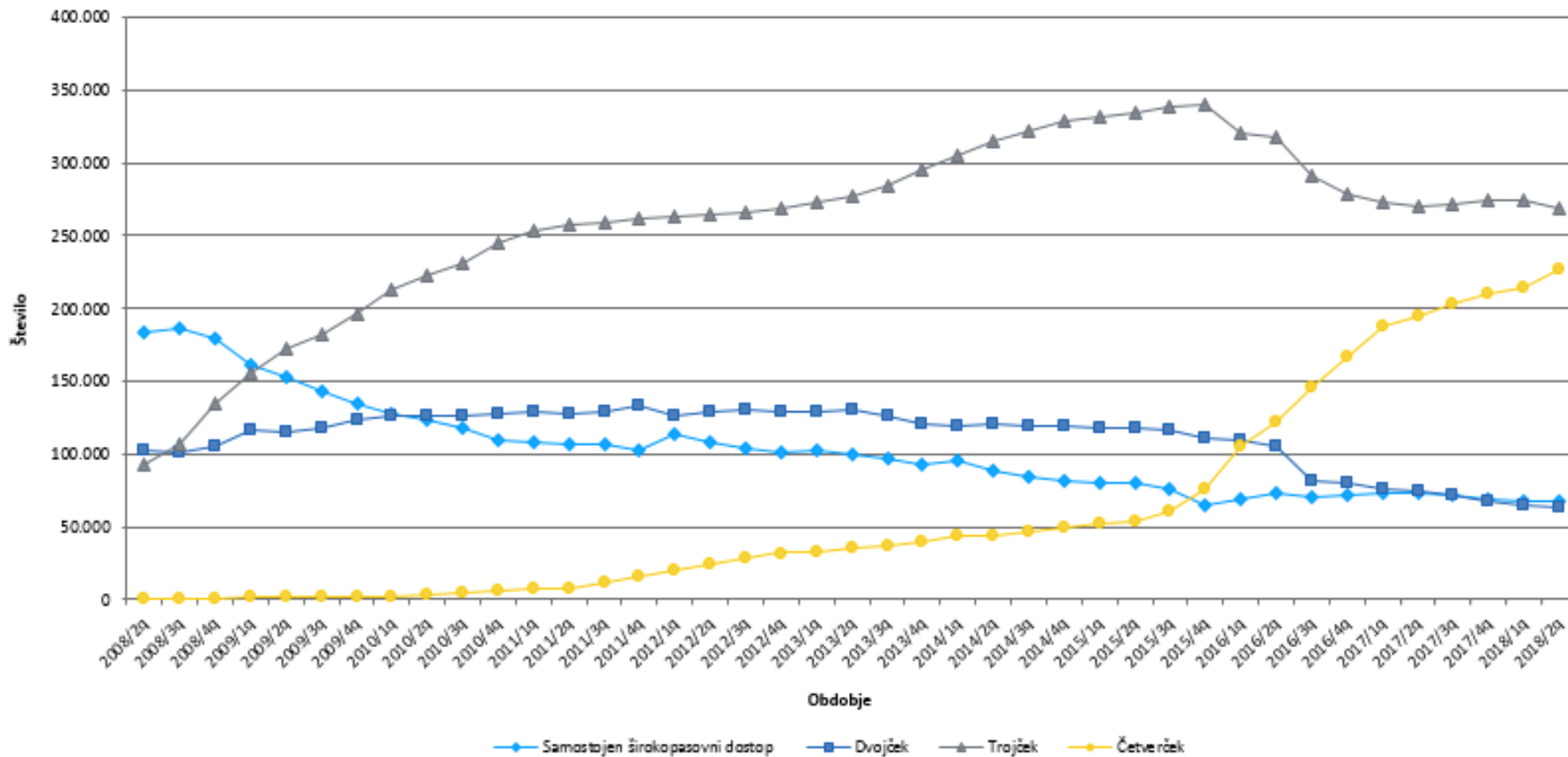


- Promet mobilnega širokopasovnega dostopa

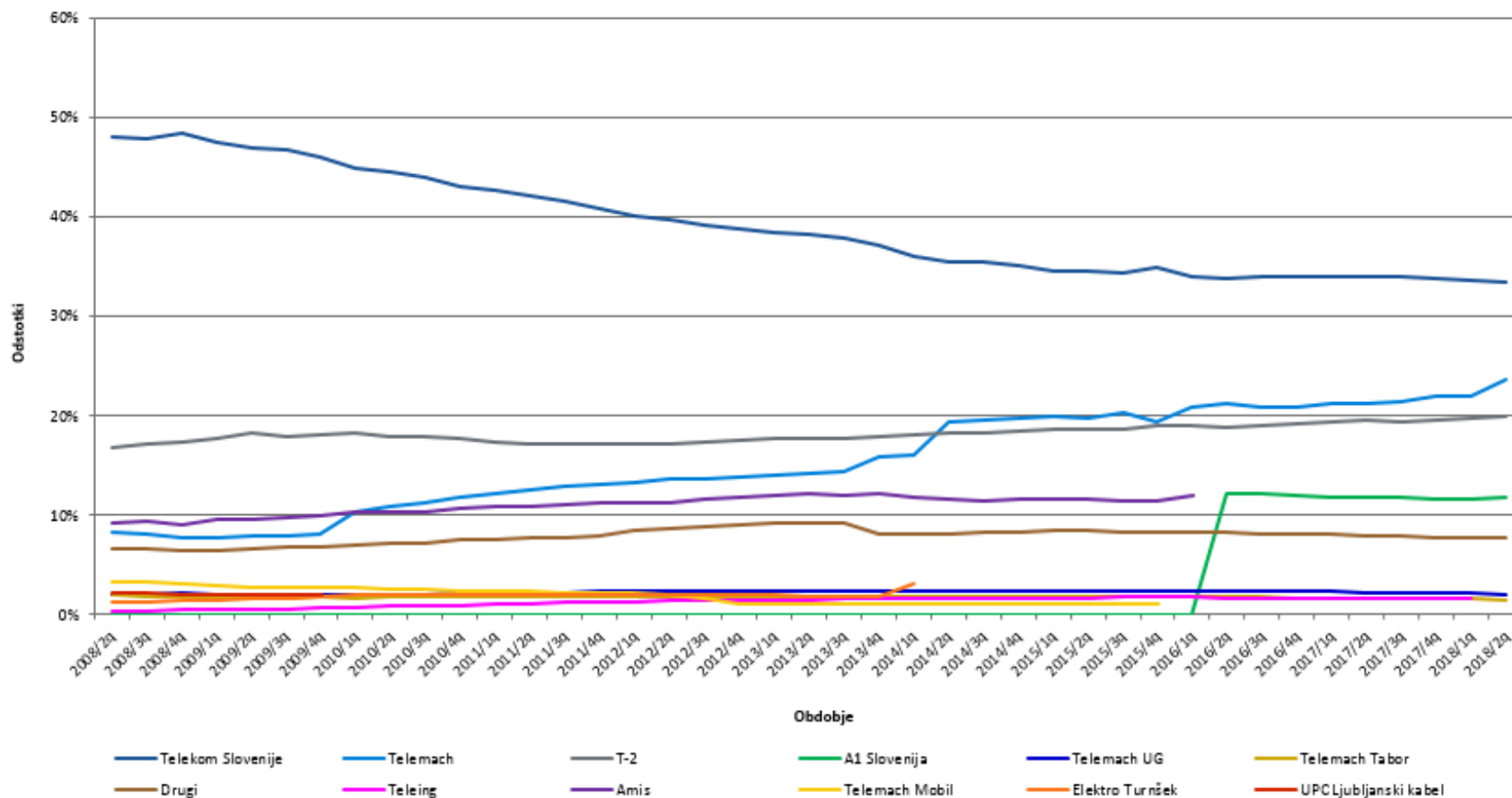




- Trend gibanja števila priključkov na pakete storitev

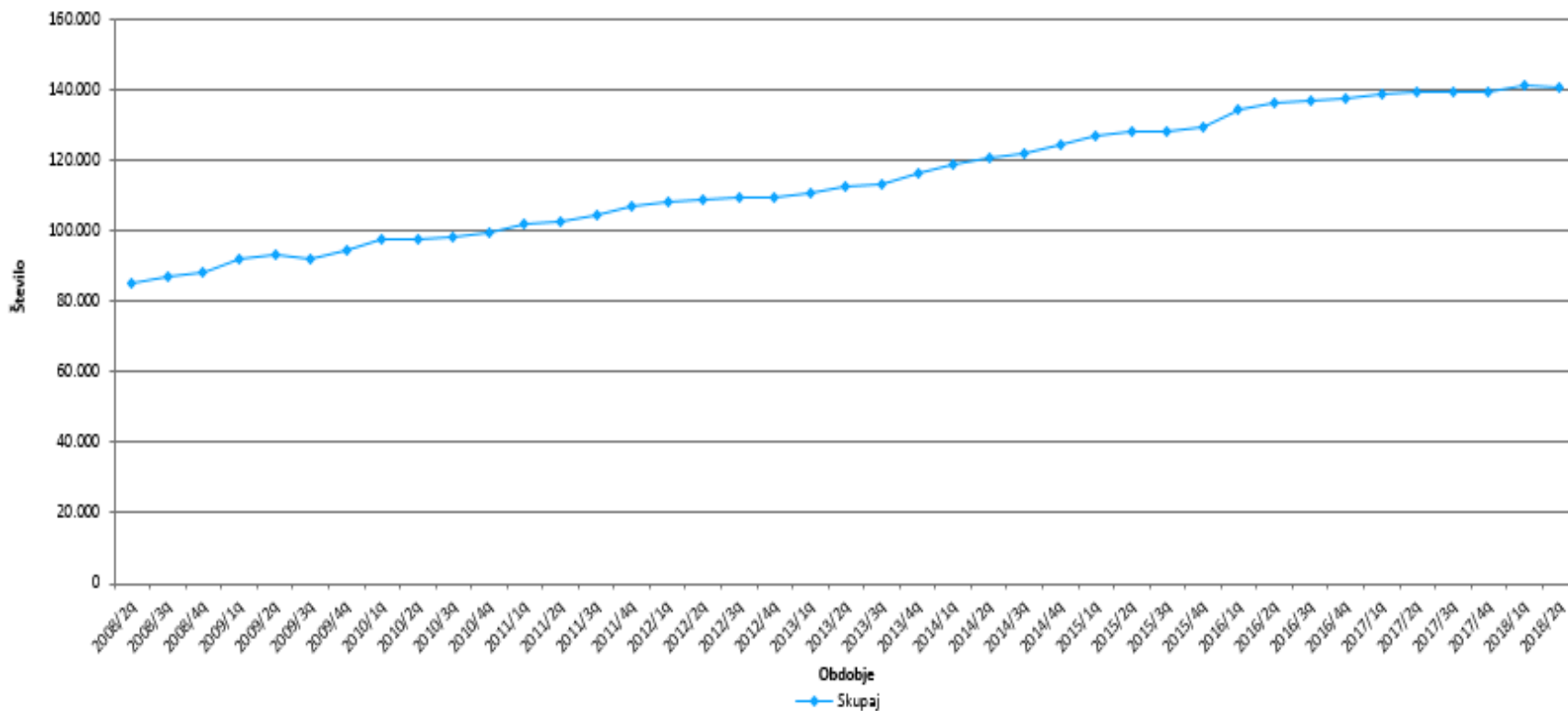


- Število priključkov fiksne širokopasovnega dostopa do interneta po operaterjih - tržni deleži



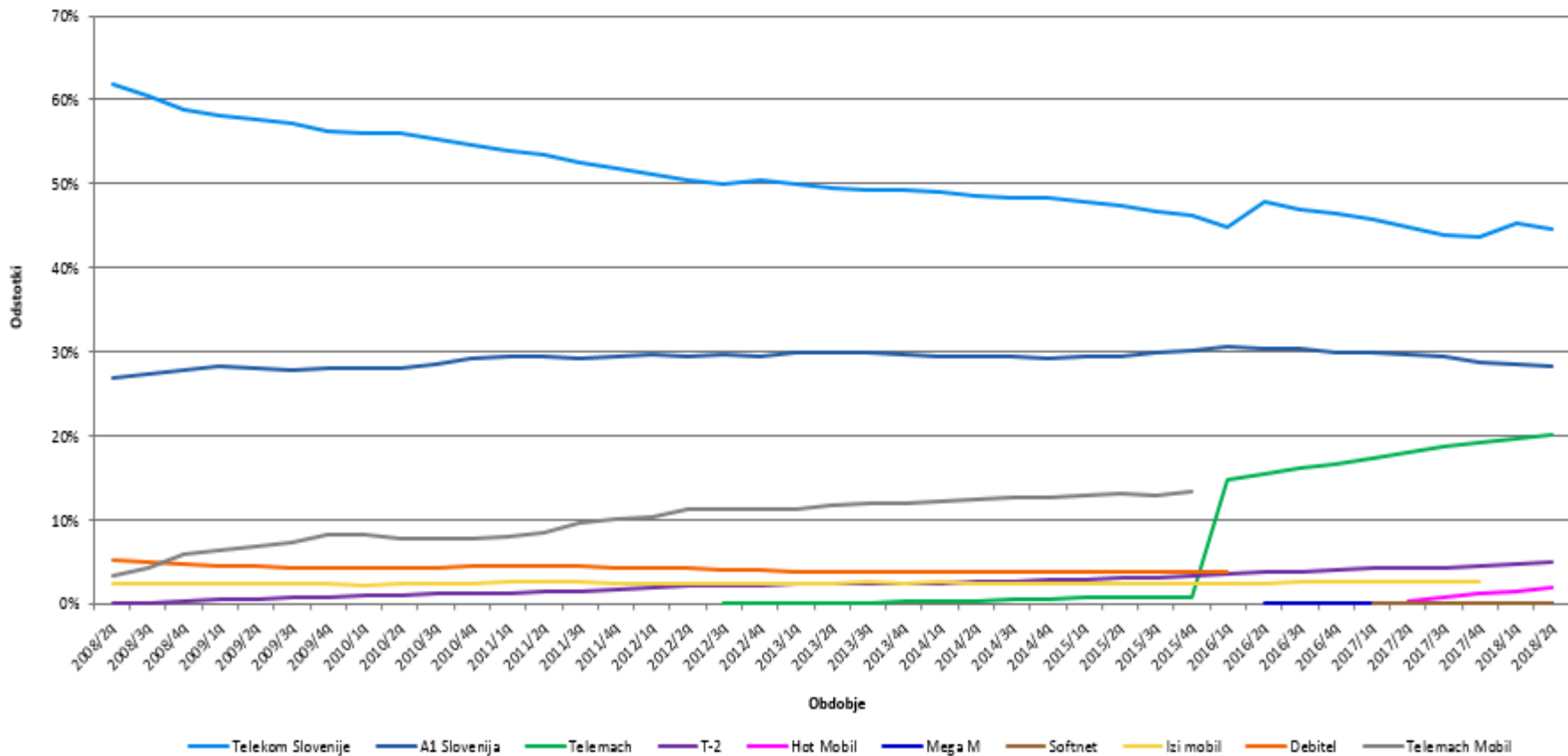


- Medoperaterski širokopasovni dostop - število veleprodajnih priključkov

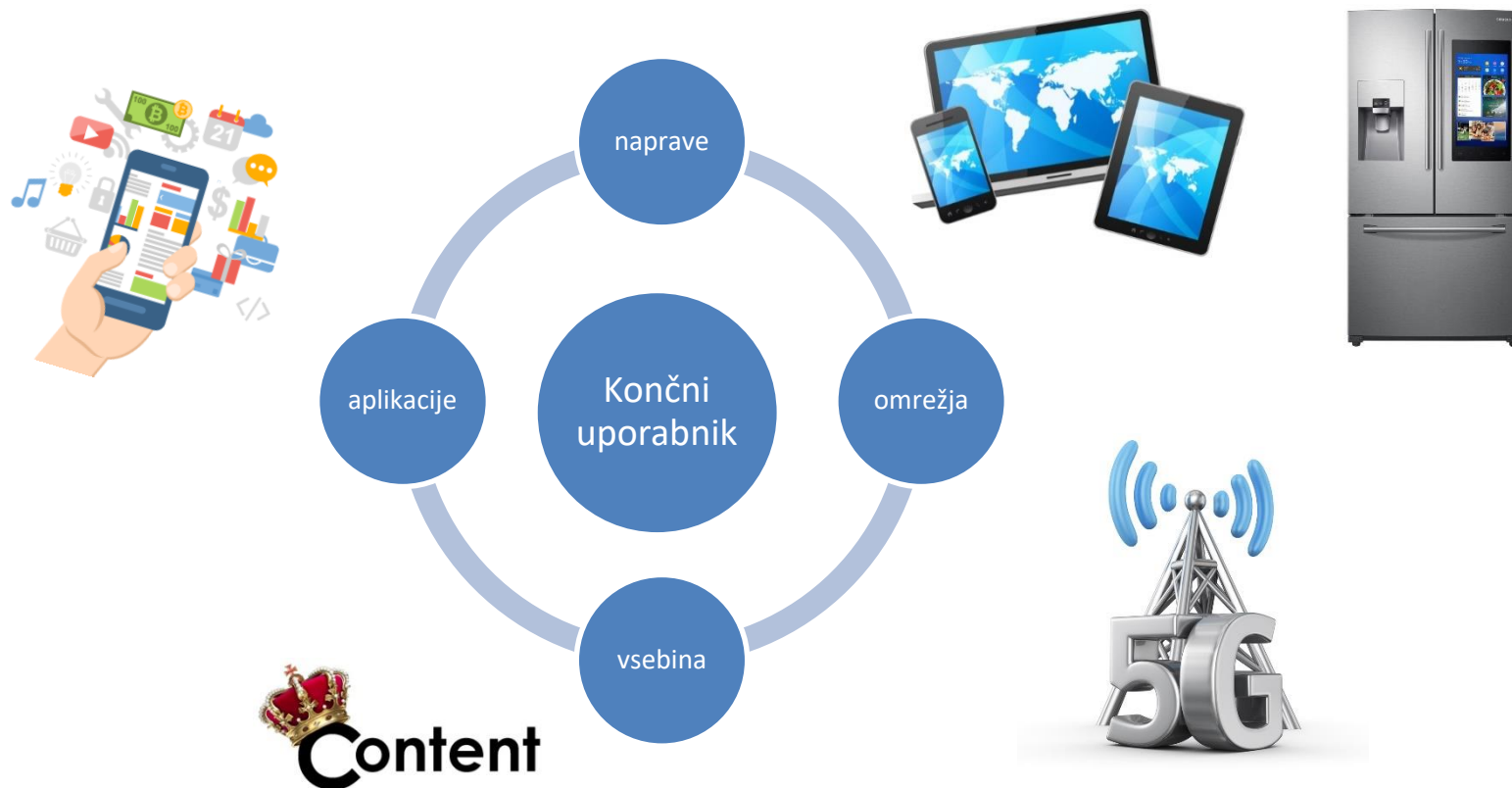




- Število aktivnih uporabnikov mobilne telefonije po operaterjih - tržni deleži



Digitalno okolje predstavlja nove izzive za regulatorje

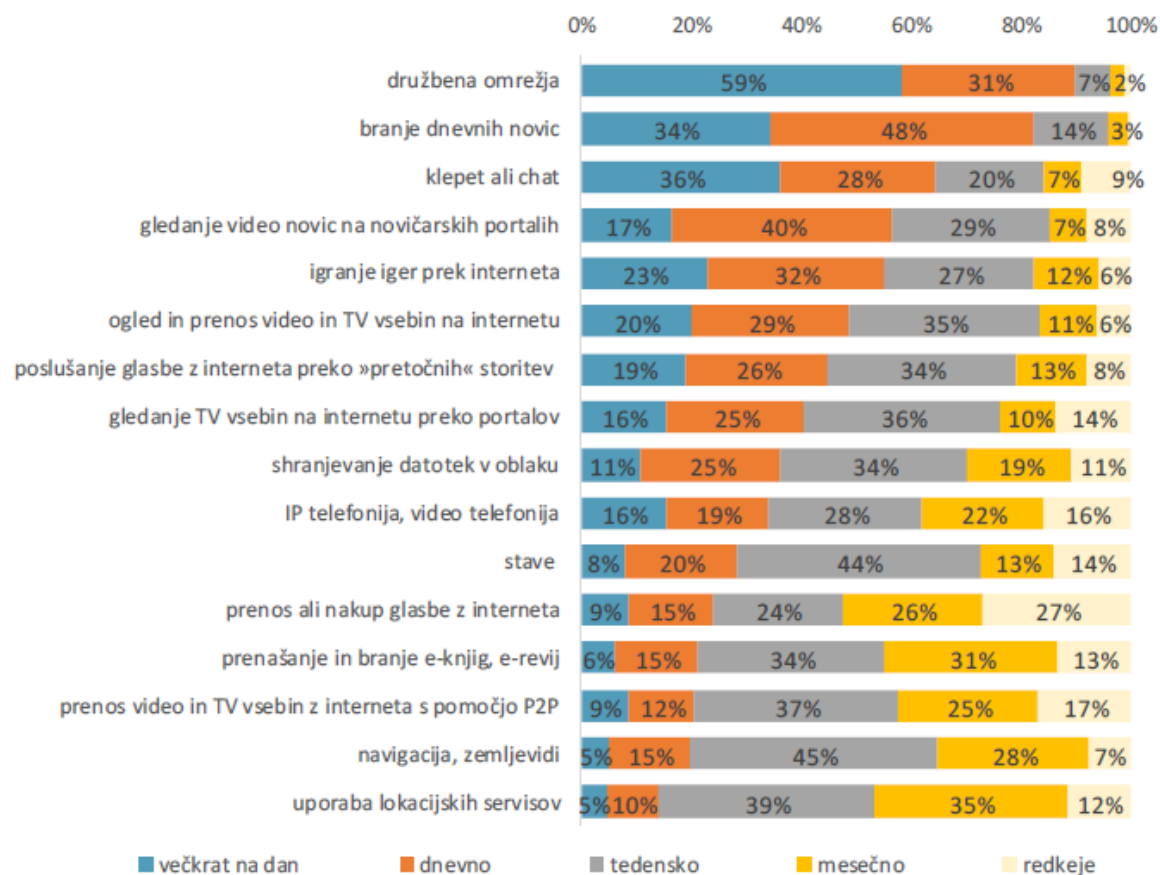


Primer: Video vsebine včasih (TV, DVD player, kino)

Video vsebine danes (naprave povezane v internet)

Digitalno okolje predstavlja nove izzive za regulatorje

Raziskava AKOS: Analiza stanja povpraševanja po višjih hitrostih dostopa do interneta in e-vsebinah 2017



Vir: (<https://www.akos-rs.si/raziskave-v-zvezi-s-koncnimi-uporabniki>)

- Evropski zakonik o elektronskih komunikacijah (angl. *European Electronic Communications Code*), ki je še v fazi sprejemanja, bo prinesel nov regulatorni okvir na področju elektronskih komunikacij, ki bo omogočil učinkovito uvajanje ciljev enotnega digitalnega trga in 5G akcijskega načrta.
- Zajema okvir obsežne prenovitve ključnih regulativnih predpisov, ki vključuje štiri direktive (Okvirna direktiva, Direktiva o odobritvi, Direktiva o dostopu in Direktiva o univerzalni storitvi) in uredbo (Uredba BEREC).

Nekatera izhodišča:

- Poudarek je na rasti podatkovnih storitev in storitev dostopa do interneta ter ne toliko na telefonijo in druge tradicionalne komunikacijske storitve.
- Pojav t. i. ponudniki povrhnjih spletnih storitev (OTT – *over-the-top*): ponudniki storitev, ki zagotavljajo široko paleto aplikacij in storitev, vključno s komunikacijskimi storitvami, prek interneta.
- Povečalo se je povpraševanje po visokokakovostni fiksni in brezžični povezljivosti (spletne vsebine, kot so računalništvo v oblaku, internet stvari in komunikacija stroj-stroj (M2M)).

Zaradi teh sprememb pri uporabi in delovanju so sedanja pravila izpostavljena novim izzivom, ki bodo verjetno postali še pomembnejši v srednje- in dolgoročnem obdobju.

Digitalno okolje je izredno dinamično okolje

✓ Ponudniki storitev

- konkurirajo na trgu z vedno novimi proizvodi in storitvami
- spreminjajo cene, način zaračunavanja, splošne pogoje poslovanja, predstavljajo nove pakete in storitve, ki so vključene v paket
- predstavljajo nove tehnologije, ki omogočajo večje zmogljivosti po nižjih stroških
- imajo boljše informacije glede delovanja trga in končnih uporabnikov kot regulator

✓ Pogoji na trgu, razvoj novih tehnologij, proizvodov, storitev, gradnje omrežja, konkurenca,.... se razvijajo izredno hitro

✓ Regulator mora nenehno slediti trendom, razvoju in dogajanju na trgu in v primeru bistvenih sprememb, takoj ukrepati (nova analiza trga, spremembe podzakonskih aktov ipd.)



- Priporočilo Evropske komisije (2014), o upoštevnihih trgih proizvodov in storitev v sektorju elektronskih komunikacij, ki so lahko predmet predhodnega urejanja v skladu z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2002/21/ES o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (5 medoperaterskih trgov)
 - Trg 1: veleprodajno zaključevanje klicev v posameznih javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji;
 - Trg 2: zaključevanje govornih klicev v posameznih mobilnih omrežjih;
 - Trg 3:
 - (a) veleprodajni lokalni dostop na fiksni lokaciji,
 - (b) veleprodajni osrednji dostop na fiksni lokaciji za izdelke za množični trg;
 - Trg 4: veleprodajni visokokakovostni dostop na fiksni lokaciji.

99. člen ZEKom-1

(2) odstavek

Kadar namerava agencija z odločbo iz 101. člena tega zakona regulirati trg, ki ni naveden v priporočilu iz prejšnjega odstavka, mora pred tem v skladu s tem priporočilom za tak trg izvesti preizkus treh meril, ki so kumulativne narave:

1. prisotnost visokih in stalnih vstopnih ovir strukturne, pravne ali regulativne narave,
2. struktura trga, ki se nagiba k neučinkoviti konkurenci v ustreznem časovnem okviru, ter
3. dejstvo, da konkurenčna zakonodaja ne zadostuje za ustrezen odziv trga.



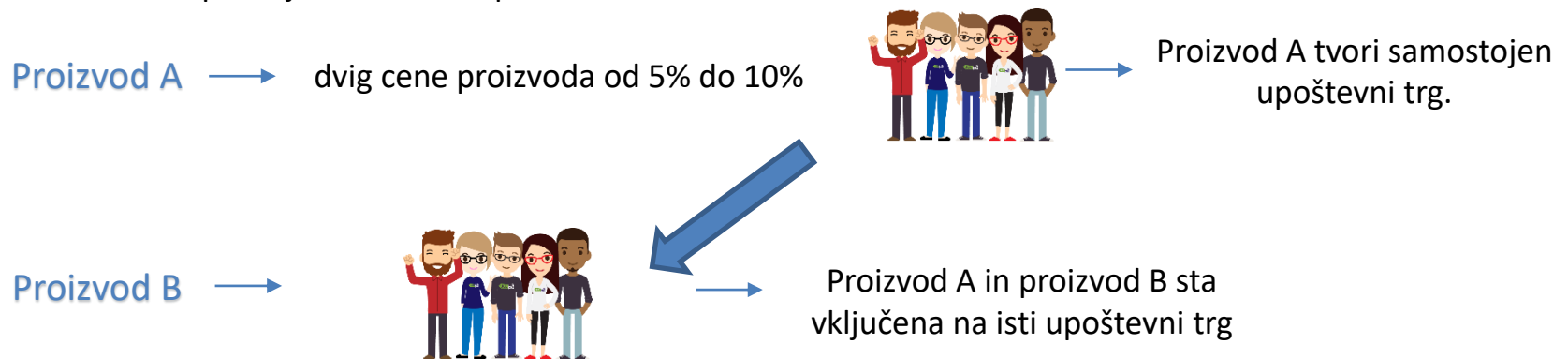
- Opredelitev upoštevnega trga = produktni/storitveni trg + geografski trg (+časovna dimenzija)
 - na podlagi katere se ugotavlja konkurenca, določi operaterja s pomembno tržno močjo in naloži regulatorne obveznosti
- Zamenljivost na maloprodajnem trgu
 - kateri produkti oziroma storitve, ki jih uporabnik smatra za zamenljive glede na lastnosti proizvodov, se na tem trgu nahajajo, njihove cene in namen uporabe. Opredelitev upoštevnega trga produktov in storitev je potrebno definirati s pomočjo dveh kriterijev:
 - *zamenljivosti povpraševanja (Demand side substitutability) in*
 - *zamenljivosti ponudbe (Supply side substitutability).*



• Zamenljivost na maloprodajnem trgu

- zamenljivosti povpraševanja (*Demand side substitutability*)

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

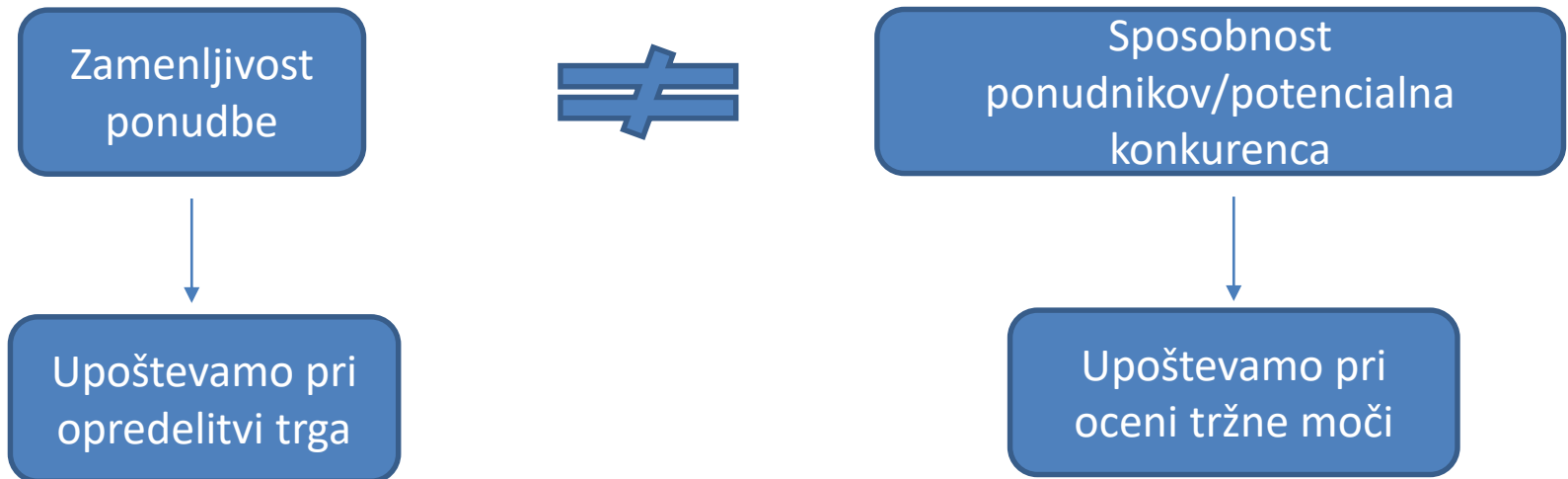


Možnost potrošnikov, da lahko zamenjajo storitev za drugo storitev zaradi majhnega vendar pomembnega dviga cen, je lahko ovirana zaradi znatnih stroškov prehoda. V primerih, ko je potrošnik soočen z visokimi stroški zamenjave storitve A za storitev B, ti dve storitvi ne smeta biti vključeni v isti upoštevni trg.



- Zamenljivost na maloprodajnem trgu
 - zamenljivosti ponudbe (Supply side substitutability).

Pri ugotavljanju **zamenljivosti ponudbe** je treba ugotoviti ali podjetja, ki sicer proizvajajo različne proizvode oz. zagotavljajo različne storitve in ne delujejo na istem upoštevem trgu, lahko relativno enostavno pričnejo proizvajati proizvode oziroma opravljati storitve konkurentov ter jih tržiti v zelo kratkem času, ne da bi jim to povzročilo kakšne večje dodatne stroške ali tveganje.



Zamenljivost ponudbe: sposobnost ponudnikov drugih (bližnjih) produktov/storitev začeti proizvajati/ponujati presojani produkt/storitev (čas + stroški + tveganja).



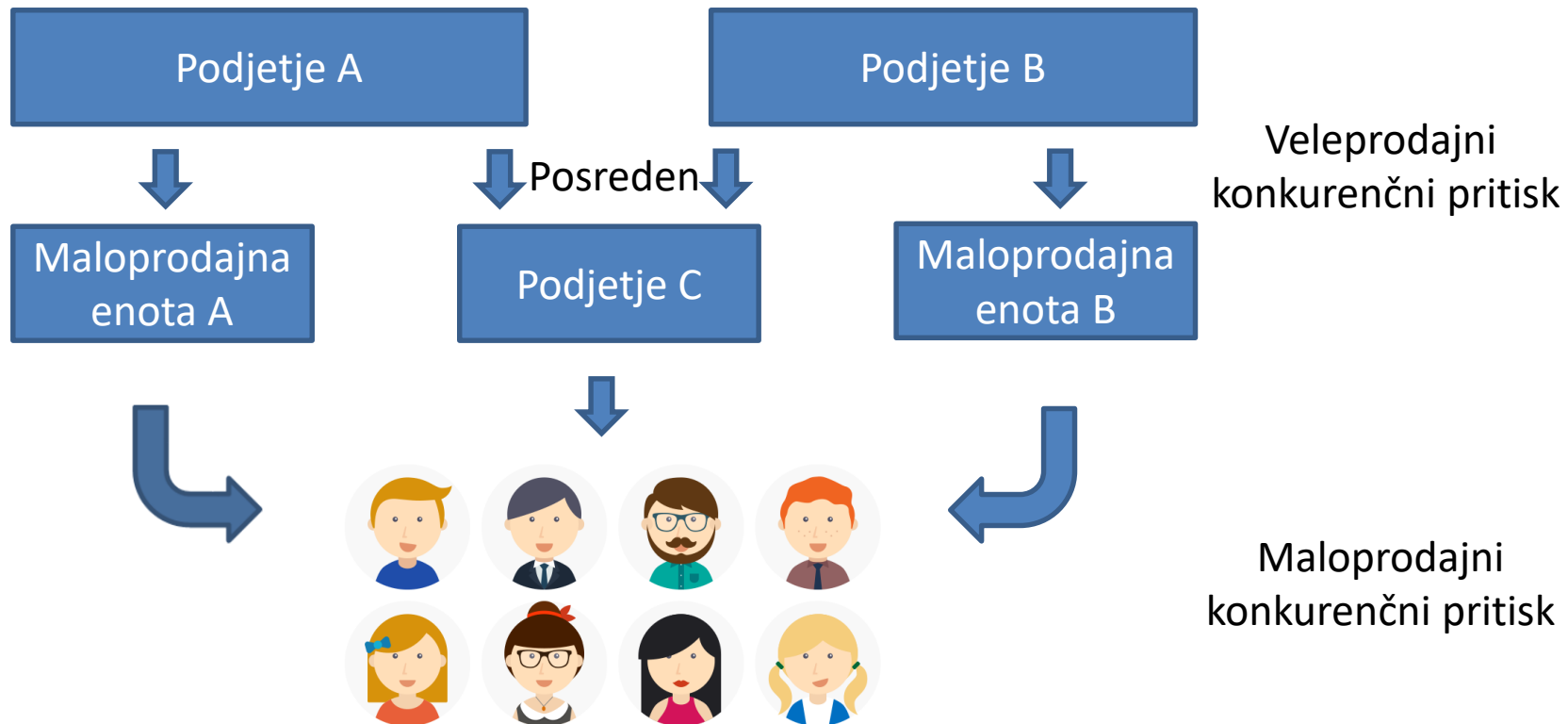
- **Opredelitev upoštevnege geografskega trga**
 - Območje, na katerem:
 1. si konkurenti (na upoštevnem proizvodnem/storitvenem trgu) medsebojno konkurirajo pri prodaji ali nakupu proizvodov ali storitev;
 2. so pogoji konkurence dovolj homogeni;
 3. mogoče ga je razlikovati od sosednjih območij.
- npr. del države, območje celotne države, območje več držav,...



- **Zamenljivost na veleprodajnem trgu**
 - Ugotavlja se zamenljivost na medoperaterskem trgu le med oblikami dostopa, ki so se že na maloprodajnem trgu izkazale za zamenljive.
 - Skladno z načelom tehnološke nevtralnosti, ki mu sledi Evropska komisija, je pri regulaciji upoštevni trgov lahko predmet predhodne (ex ante) regulacije vsa omrežna infrastruktura.
 - glede na štiri dejavnike:
 - ✓ tehnološki vidik ponudbe glede na različnost infrastrukture,
 - ✓ razširjenost omrežij in dostopnost do končnih uporabnikov,
 - ✓ cenovni vidik zamenljivosti in
 - ✓ poslovni modeli.



- Posreden/neposreden konkurenčni pritisk (Direct/Indirect Constraints)



- Konkurenčne pritiske se ugotavlja predno se določi OPTM



- Merila za presojo prevladujočega položaja (96. člen ZEKom-1)

Kadar agencija presoja, ali ima operater pomembno tržno moč v skladu s prvim odstavkom prejšnjega člena, upošteva zlasti naslednja merila, ki niso kumulativne narave:

1. tržni delež operaterja na upoštevnem trgu in spreminjanje njegovega tržnega deleža na upoštevnem trgu v daljšem obdobju,
2. ovire za vstop na upošteveni trg in vpliv na potencialno konkurenco na tem trgu,
3. vpliv velikih uporabnikov na moč operaterja (izravnalna kupna moč),
4. elastičnost povpraševanja,
5. faza v razvoju upoštevnega trga,
6. tehnološke prednosti,
7. razvitost prodajne in distribucijske mreže,
8. doseganje ekonomij obsega oziroma ekonomij povezanosti,
9. stopnjo vertikalne integracije,
10. stopnjo diferenciacije produkta,
11. možnosti dostopa do finančnih virov,
12. nadzor infrastrukture, ki se je ne da zlahka podvojiti,
13. zvezanost storitev.



- Merila za presojo skupnega prevladujočega položaja (97. člen ZEKom-1)
 - (1) Agencija lahko za operaterje s skupnim prevladujočim položajem v smislu drugega odstavka 95. člena tega zakona določi dva ali več operaterjev, če ti operaterji, tudi kadar med njimi ni strukturnih ali drugih povezav, delujejo na trgu, kjer ni učinkovite konkurence in noben posamezen operater nima pomembne tržne moči.
 - (2) Okoliščine iz prvega odstavka so verjetne zlasti v primeru koncentriranega trga s številnimi ustreznimi značilnostmi, izmed katerih so lahko najpomembnejše, ne pa kumulativne, naslednje:
 1. majhna prožnost povpraševanja,
 2. podobni tržni deleži,
 3. velike pravne ali gospodarske ovire za vstop,
 4. vertikalna integracija s kolektivnim zavračanjem ponudbe,
 5. pomanjkanje izravnalne kupne moči,
 6. pomanjkanje potencialne konkurence.



- Naložitev obveznosti operaterju s pomembno tržno močjo (102. člen – 107. člen ZEKom-1)
 - Obveznost zagotavljanja preglednosti
 - Obveznost zagotavljanja enakega obravnavanja
 - Obveznost ločitve računovodskih evidenc
 - Obveznost dopustitve operaterskega dostopa do določenih omrežnih zmogljivosti in njihove uporabe
 - Obveznost cenovnega nadzora in stroškovnega računovodstva
 - Obveznost regulacije maloprodajnih storitev

- spodbujanje razvoja inovativnih, kakovostnejših in uporabnikom dostopnejših storitev ter zmanjševanje ovir za prehajanje uporabnikov med operaterji;
- spodbujanje enakih konkurenčnih pogojev na trgu;
- spodbujanje storitvene konkurence;
- tehnološko nevtralnost;
- spodbujanje investicij v izgradnjo širokopasovnih omrežij visokih prenosnih hitrosti;
- spodbujanje prehoda operaterjev in uporabnikov na NGA omrežja;
- prilagoditev regulacije spremembam in trendom na trgu;
- predvidljive in stabilne cene dostopa do bakrenega omrežja;
- dostopnejše storitve z višjimi hitrostmi;
- fleksibilno definiranje veleprodajnih cen dostopa do NGA omrežij glede na posamezne konkurenčne pogoje s preskusom ekonomske ponovljivosti namesto reguliranih cen;
- upoštevanje možnosti simetrične regulacije dostopa do omrežnih elementov z namenom znižanja stroškov izgradnje NGA omrežij in preprečitev podvajanja pasivne infrastrukture;
- upoštevanje investicijskih planov operaterjev v izgradnjo NGA omrežij;
- prilagoditev regulacije spremembam na trgu dostopa do omrežij zaradi tehnološkega razvoja omrežij;
- upoštevanje geografskega vidika razmer na trgu;
- doseganje ciljev Digitalne agende Evrope in Načrta razvoja širokopasovnih omrežij v Sloveniji.

- Agencija je na podlagi analize trga odločila, da se v univerzalno storitev vključi širokopasovni dostop do interneta (Junij 2018)
- Hitrost dostopa univerzalne storitve 4 Mbps/512kbps
- Vsem končnim uporabnikom enakovredno omogočil dostop do paketnih storitev na celotnem območju države.
- S tem se povečuje korist za končne uporabnike ter spodbuja razvoj informacijske družbe v Sloveniji, ki gre v smer pokritosti celotnega ozemlja z NGN omrežjem. Agencija želi s predlogom spodbuditi razvoj e-storitev ter prispevati k izboljšanju položaja Slovenije na tem področju na evropski ravni (DESI indeks).
- Tehnološka nevtralnost
- Potencialna gospodinjsva v Sloveniji = 0,3%



ZAKLJUČEK

Regulacija v digitalnem okolju:

- Tehnološka nevtralnost (doseže cilje regulacije ne glede na tehnologijo)
- Stroškovna učinkovitost (doseže cilje regulacije na najbolj učinkovit način – z najnižjimi možnimi stroški)
- Fleksibilnost (hiter razvoj tehnologij, storitev in telekomunikacijskih trgov zahtevajo prilagoditev regulacije)
- Deregulacija (v primeru konkurenčnega okolja se odpravijo regulatorne obveznosti v celoti ali v določenem delu)
- Pojavljajo se novi regulatorni izzivi (OTT, M2M,...)
- Mora omogočati razvoj trga in tehnologij ter istočasno dosegati regulatorne cilje
- Omogočiti končnim uporabnikom zaščito in hkrati uporabo naprednih storitev, ki jih prinaša tehnološki razvoj.