

MIŠLJENJE

po Zahtjevu Regulatorne agencije za komunikacije

**Sarajevo,
novembar, 2020. godine**

Broj: 01-26-7-13-2/20
Sarajevo, 20.11.2020. godine

Na osnovu člana 25. stav (2) Zakona o konkurenciji ("Službeni glasnik BiH", br. 48/05, 76/07 i 80/09), a po Zahtjevu za davanje mišljenja Regulatorne agencije za komunikacije BiH, Mehmeda Spahe 1, 71 000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina, Konkurencijsko vijeće Bosne i Hercegovine je na 76. (sedamdesetšestoj) sjednici održanoj dana 20.11.2020. godine, donijelo

MIŠLJENJE

Regulatorna agencija za komunikacije Bosne i Hercegovine, Mehmeda Spahe 1, 71 000 Sarajevo (u daljem tekstu: RAK, Agencija ili Podnosilac zahtjeva), je podnijela Konkurencijskom vijeću Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Konkurencijsko vijeće) Zahtjev za davanje mišljenja (u daljem tekstu: Zahtjev), u vezi sa definicijom i ocjenom efektivnosti konkurencije na tržištu pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji za fizička i pravna lica- maloprodajni nivo, na tržištu poziva koji potiču iz javne telefonske mreže (generisanje poziva) koji se pružaju na fiksnoj lokaciji- veleprodajni nivo i za prijedlog tri kriterija testa za veleprodajno tržište pristupa i započinjanja (originaciju) poziva u javnim mobilnim telefonskim mrežama, zaprimljen dana 02.09.2020 godine, pod brojem: 01-26-7-013-1/20.

U skladu sa potpisanim Sporazumom o saradnji na području konkurencije na tržištu telekomunikacijskih usluga, kao i članom 3. Pravila 54/2011 o analizi tržišta elektronskih komunikacija („Službeni glasnik BiH“ broj: 85/11, u daljem tekstu: Pravilo o analizi tržišta) zatraženo je mišljenje od Konkurencijskog vijeću u vezi sa definicijom i ocjenom efektivnosti konkurencije na relevantnim tržištima.

Podnosilac zahtjeva u bitnome ističe slijedeće:

Pravni okvir za analizu tržišta u Bosni i Hercegovini sadržan je u slijedećim aktima:

- Zakon o komunikacijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH", br. 31/03, 75/06, 32/10 i 98/12);
- Pravilo o analizi tržišta elektronskih komunikacija („Službeni glasnik BiH", broj 85/11);
- Politika sektora elektronskih komunikacija Bosne i Hercegovine za period 2017-2021. godina („Službeni glasnik BiH", broj 46/17)

RAK navodi da je pristupio provođenju analize navedena dva tržišta koja su utvrđena kao tržišta koja podliježu prethodnoj (ex ante) regulaciji u skladu sa članom 4. stav (1) Pravila o analizi tržišta koja su u sklopu liste relevantnih tržišta. S obzirom da veleprodajno tržište pristupa i započinjanja (originacije) poziva u javnim mobilnim telefonskim mrežama nije na listi relevantnih tržišta, RAK je u skladu sa članom 4. stav (2) Pravila o analizi tržišta uradio provjeru Tri kriterija testa za navedeno tržište.

Podnosilac zahtjeva navodi da je u 2019. godini započeo projekat analize tržišta elektronskih komunikacija prema metodologiji EU(Projekat). Glavni cilj Projekta je provođenje analiza pet relevantnih tržišta koja su utvrđena Pravilom o analizi tržišta, kao i dodatna tri tržišta koja nisu utvrđena Pravilom o analizi tržišta, za koja je prvo potrebno provesti tri kriterij test.

U skladu sa Smjernicama o analizi tržišta, postupak koji prethodi analizi stanja na relevantnom tržištu u smislu ocjene efikasnosti tržišne konkurencije na relevantnom tržištu te procjene postoji li na relevantnom tržištu operator(i) sa značajnom tržišnom snagom, je postupak utvrđivanja relevantnog tržišta, odnosno određivanja dimenzije usluga i geografske dimenzije relevantnog tržišta.

Prema članu 5. stav (2) Pravila o analizi tržišta, u svrhu određivanja pojedinačnog relevantnog tržišta RAK utvrđuje dimenziju usluga i geografsku dimenziju tog tržišta, vodeći računa o Smjernicama i relevantnoj legislativi iz područja zaštite konkurencije.

U postupku analize i određivanja geografske dimenzije tržišta Podnosilac zahtjeva je uzeo u obzir slijedeće dokumente:

- Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the EU regulatory framework for electronic communications networks and services (2018/C 159/01) - Smjernice o analizi tržišta i procjeni značajne tržišne snage,
- Explanatory Note Accompanying the document Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (SWD(2014) 298)
- Commission Recommendation of 9 October 2014 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (2014/710/EU)

Svaki od navedenih dokumenata u većoj ili manjoj mjeri pokriva pitanja određivanja geografske dimenzije relevantnog tržišta. Za potrebe određivanja geografske dimenzije relevantnog tržišta, u ovom poglavlju najviše su se koristile odredbe Smjernica o analizi tržišta, pratećeg dokumenta (eng. Explanatory note) Preporuke o relevantnim tržištima jer one suštinski najviše određuju koji je osnov za određivanje geografske dimenzije tržišta i koje kriterije treba koristiti kako bi se što tačnije i pravilnije odredila geografska dimenzija relevantnog tržišta.

U Smjernicama o analizi tržišta je definisano da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, relevantno tržište u geografskom smislu obuhvata sva područja u kojima određeni operatori pružaju usluge pod istim uslovima, odnosno u kojima su uslovi konkurencije dovoljno homogeni i koji se mogu razlikovati od susjednih područja u kojima su uslovi konkurencije značajno različiti. Područja u kojima su uslovi konkurencije heterogeni ne čine jedinstveno tržište.

U smjernicama o analizi tržišta je navedeno da prilikom definisanja tržišta u geografskom smislu, Komisija je često zauzimala stav da bi regulatori trebali uzeti u obzir da te geografske jedinice:

- budu odgovarajuće veličine, tj. dovoljno male da se izbjegnu značajne razlike konkurentnih uslova unutar svake jedinice, ali dovoljno velike da se izbjegne zahtjevna mikro analiza koja bi mogla dovesti do rascjepkanosti tržišta,
- odražavaju mrežnu strukturu svih relevantnih operatora i
- imaju jasne i stabilne granice tokom vremena.

Kao što slijedi iz Smjernica o analizi tržišta, u sektoru elektronskih komunikacija geografska dimenzija relevantnog tržišta tradicionalno se određuje po dva osnovna kriterija:

- područje pokriveno mrežom;
- postojanja pravnih i drugih regulatornih instrumenata

Imajući na umu sve gore navedeno u relevantnim dokumentima na EU nivou, a kako bi dobio što realniju sliku stanja na tržištu u BiH i rasprostranjenosti pristupne mreže svakog operatora kroz određeni period, Podnosilac zahtjeva navodi da je izradio upitnik za analize tržišta koje provodi. Kreirani jedinstveni upitnik i pojmovnik sa uputstvom za popunjavanje za svih osam relevantnih tržišta je poslat 11.12.2019. godine putem e-mail na 82 e-mail adrese operatora koji su u tom trenutku imali važeće dozvole izdate od strane Agencije. Ukupno 64 operatora su dostavili popunjene upitnike na osnovu kojih su urađene analize osam relevantnih tržišta.

Sastavni dio upitnika je i poglavlje d) u kojem se nalazi i grupa pitanja koja pokriva tematiku geografskog pokrivanja teritorija BiH vlastitom pristupnom mrežom prema tipovima mreža (bakrena, optička i kablovska). U fazi dostave podataka svaki operator koji posjeduje vlastitu pristupnu mrežu je

bio obavezan ispuniti poglavlje d) upitnika s informacijama o vlastitoj pristupnoj mreži u različitim dijelovima BiH (prema službenoj administrativnoj podjeli). Navedene informacije su tražene kako bi se moglo zaključiti koja područja pokriva svaki operator u periodu 2015., 2016., 2017. 2018. i treći kvartal 2019. godine, jer se navedenim podacima htjelo utvrditi kako su se granice pokrivanja vlastitom pristupnom mrežom razvijale kroz posmatrani period, a kako bi se pri donošenju odluke o geografskoj dimenziji relevantnog tržišta u obzir mogli uzeti svi kriteriji koji proizlaze iz Smjernica o analizi tržišta i pratećeg dokumenta (eng. Explanatory note) Preporuke o relevantnim tržištima.

U cilju prikupljanja podataka za provođenje Tri kriterija testa na tržištu pristupa i originacije poziva iz mobilnih javnih komunikacijskih mreža je kreirano poglavlje e), kao sastavni dio jedinstvenog upitnika. Ovo poglavlje upitnika se sastoji od dva dijela: Pristup mobilna i Promet mobilna. U upitniku su traženi podaci za period od 2015. godine do kraja trećeg kvartala 2019. godine.

U skladu sa svim navedenim, Agencija je na osnovu prikupljenih podataka, kao i na osnovu zaključka o relevantnom tržištu u dimenziji usluga analizirala situaciju na cijeloj teritoriji BiH. Prema prikupljenim podacima vidljivo je da postoje tri mreže tradicionalnih operatora (tri najveća infrastrukturna operatora) koje zauzimaju svaka svoju geografsku teritoriju i područje pokrivanja navedenih mreža se ne preklapa te su navedeni odnosi i granice mreža jasne i stabilne u cijelom periodu za koje su prikupljeni podaci.

Podnosilac zahtjeva u provodenim predmetnim analizama i testu tri testa mjerila je utvrdio slijedeće:

1. Analiza tržišta poziva koji potiču iz javne telefonske mreže (generisanje poziva) i koji se pružaju na fiksnoj lokaciji-veleprodajni nivo

U skladu s članom 3. stav (1) tačka a) Pravila o analizi tržišta, RAK je utvrdio da je relevantno tržište koje je podložno prethodnoj regulaciji:

- Tržište poziva koji potiču iz javne telefonske mreže (generisanje poziva) i koji se pružaju na fiksnoj lokaciji - veleprodajni nivo

Navedeno tržište je dio Preporuke o relevantnim tržištima iz 2007. godine (2007/879/EC) te je na listi u Aneksu Pravila o analizi tržišta što znači da su na tom relevantnom tržištu istovremeno/kumulativno zadovoljena sva tri uslova iz člana 4. stav (2) Pravila o analizi tržišta te na taj način RAK utvrđuje da je navedeno relevantno tržište podložno prethodnoj regulaciji.

Na osnovu provedenih analiza, RAK predlaže da relevantno tržište generisanja poziva koji se pružaju na fiksnoj lokaciji u dimenziji usluga uključuje slijedeće usluge:

- usluga generisanja poziva iz mreže svakog operatora nepokretne mreže, koja se pruža za vlastite potrebe (engl. self-supply);
- usluga generisanja poziva u mreže odabranog ili prethodno odabranog operatora za sljedeće pozive:
 1. usluga generisanja poziva na geografske brojeve krajnjih korisnika u drugoj fiksnoj mreži;
 2. usluga generisanja poziva na mobilne brojeve;
 3. usluga generisanja međunarodnih poziva;
- usluga generisanja poziva na negeografske brojeve, uključujući brojeve za nomadske servise, brojeve za uskopojasni pristup internetu, brojeve za servise sa posebnom tarifom, uključujući besplatne brojeve, brojeve za servise sa dodatim tarifama, brojeve hitnih službi, brojeve podrške korisnicima, kao i za druge komercijalne ili nekomercijalne usluge, uključujući putem harmonizovanih evropskih brojeva.

Osim navedenog, na osnovu provedenih analiza, RAK predlaže da relevantno tržište generisanja poziva koji se pružaju na fiksnoj lokaciji obuhvata posebno područja koja su pokrivena pristupnom mrežom sljedeća tri operatora:

- BH Telecom
- Mtel
- HT Mostar

Na svakom od tri relevantna geografska tržišta uslovi konkurencije su potpuno heterogeni pa je jedino bilo opravdano na navedeni način tržišta geografski odrediti.

Agencija zaključuje da na analiziranom relevantnom tržištu ne postoji efektivna konkurencija te predlaže da se svaki od tri tradicionalna operatora (BH Telecom, Mtel, HT Mostar), na relevantnom tržištu definisanom ovom analizom, a koje se odnosi na njegovu pristupnu mrežnu infrastrukturu, kao i operator Telemach na svakom od tri relevantnih geografskih tržišta, proglasi operatorom sa značajnom tržišnom snagom na osnovu slijedećih kriterija:

- tržišni udio operatora na relevantnom tržištu i promjene tržišnog udjela posmatrano u dužem vremenskom periodu;
- kontrola nad infrastrukturom, koja se ne može jednostavno duplicirati;
- nedostatak ili nizak nivo kupovne moći (mogućnost kompenzacije) u procesu pregovaranja;
- vertikalna integracija.

Na kraju, a u skladu s odredbama iz člana 12. Pravila o analizi tržišta, RAK predlaže propisivanje slijedećih regulatornih obaveza za sva četiri operatora sa značajnom tržišnom snagom (BH Telecom, Mtel, HT Mostar i Telemach) na relevantnom tržištu koje je predmet ove analize:

1. Obaveza transparentnosti;
2. Obaveza osiguranja jednakog tretmana - nediskriminacija;
3. Obaveza pružanja pristupa elementima mreže i njihovog korištenja;
4. Obaveza kontrole cijena i vođenja troškovnog računovodstva,
5. Obaveza pružanja usluga odabira operatora.

Uzimajući u obzir da postoje tri relevantna tržišta, od kojih svako ima istu dimenziju usluga, a uzimajući u obzir i broj telefonskih pretplatnika kablovskih operatora, naročito Telemacha, treba utvrditi da tradicionalni operatori nemaju baš 100% tržišnih udjela na svakom relevantnom tržištu, ali da se radi o veoma visokim tržišnim udjelima koji bez sumnje ispunjavaju kriterije sudske prakse EU. Iako se mreža Telemacha preklapa sa mrežama tradicionalnih operatora, Telemachov udio na ukupnom broju originiranih poziva u BiH još uvijek je samo dvije trećine udjela Mtela na istom broju, a u slučaju HT Mostar radi se o značajno manjoj teritoriji tradicionalne mreže. Međutim, udio Telemacha na ukupnom broju minuta u BiH očigledno nije zanemariv, pa zajedno sa drugim kriterijima može ukazivati na značajnu tržišnu snagu Telemacha kao operatora. Precizne tržišne udjele nije moguće utvrditi na svakom posebnom relevantnom tržištu, jer se kod kablovskih operatora radi o preklapanju kablovske mreže sa mrežama tradicionalnih operatora, pa se podaci o pojedinim krajnjim korisnicima nisu prikupljali na navedeni način.

Zaključak o mogućem postojanju tržišne snage, zavisi od procjene lakoće ulaska na relevantnom tržištu. Smjernice za analizu tržišta napominju da je kontrola infrastrukture koja se ne može jednostavno duplicirati, važan kriterij za procjenu postojanja tržišne snage. Vlasništvo nad infrastrukturom može tradicionalnim operatorima donijeti troškovnu prednost dok vrijeme i trošak povezan sa dupliciranjem takve infrastrukture predstavlja za druge operatore značajnu prepreku za ulazak na tržište. Uzimajući u obzir pokrivenost pristupne mreže infrastrukture BH Telecoma, Mtela i HT Mostar, te činjenicu da je ista građena tokom dugog perioda, dupliciranje pristupne infrastrukture navedenih operatora u cijelom njenom obimu nije ekonomski opravdano niti izvodivo u periodu trajanja analize u mjeri u kojoj bi mogao ugroziti njihov tržišni položaj na relevantnom tržištu generisanja poziva. Također, tamo gdje Telemach ima kontrolu nad kablovskom infrastrukturom koja se gradila duže vrijeme putem više lokalnih inicijativa, takvu infrastrukturu nije jednostavno ili moguće duplicirati za kratko vrijeme. Iako tradicionalni operatori imaju puno jaču poziciju na

maloprodajnom tržištu u smislu sveobuhvatne mreže, na tržištu poziva treba uzeti u obzir okolnost kako su pozivi dio pretplatničkog paketa, pa u tom smislu korisnici koji su izabrali Telemach kao operatora pristupa, ne mogu slobodno birati operatora poziva, iako bi korištenje usluge odabira operatora moglo zamijeniti operatora poziva.

U slučaju odsutnosti regulacije, operator koji želi pružiti uslugu odabira ili prethodnog odabira operatora krajnjim korisnicima tradicionalnih operatora, potpuno je zavisian od komercijalne odluke tradicionalnih operatora. Tradicionalni operatori i sami pružaju maloprodajnu uslugu nacionalnih i međunarodnih poziva pa generalno neće imati interesa da operatori odabira i prethodnog odabira pružaju iste usluge njihovim krajnjim korisnicima, te će se to reflektovati ili u suviše visokim cijenama minuta i drugih usluga interkonekcije, ili u nedopuštanju pristupa mreži. Uzimajući u obzir veliki udio minuta u ukupnom generisanju saobraćaja u fiksnim mrežama BiH, i operatori koji trebaju pregovarati sa Telemachom imaju veoma nizak nivo kupovne moći.

Vertikalna integracija znači da je operator prisutan na više različitih vertikalno povezanih veleprodajnih i maloprodajnih tržišta što inače karakteriše tržište telekomunikacija vertikalna integracija se u skladu sa Smjernicama za analizu tržišta, tretira kao zauzimanje tržišne moći. Budući da tradicionalni operatori raspolažu sa vlastitom pristupnom infrastrukturom, a u isto vrijeme su vertikalno integrisani, vertikalna integracija i kontrola nad infrastrukturom pružaju im ključnu prednost u odnosu na druge operatore na maloprodajnom tržištu. Tradicionalni operatori koji su vertikalno integrisani, mogu otežavanjem veleprodajnog pristupa onemogućiti druge operatore u pružanju konkurentnih usluga na maloprodajnom tržištu, što može uzrokovati pad prodaje, prihoda, neostvarivanje ciljeva, slabljenje položaja na tržištu i posljedično izlazak sa tržišta. Iako Telemach nema tradicionalni monopol na telefonskoj mreži, njegova vertikalna integracija sa kablovskom mrežom i maloprodajnom ponudom kablovske televizije, telefonije i interneta doprinosi značajnoj tržišnoj snazi.

Agencija utvrđuje kako su moguće slijedeće prepreke razvoja konkurencije u smislu prakse operatora sa značajnom tržišnom snagom na veleprodajnom tržištu generisanja poziva u javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji:

- previsoke cijene i sprječavanje ulaska na tržište putem istiskivanja marže (eng. Margin squeeze);
- sprječavanje ulaska na tržište putem mjera koje nisu cjenovne prirode, posebno nepoštenih uslova za pristup mreži;
- sprječavanje pristupa mreži i uslugama

Prema članu 13. stav (1) Pravila o analizi tržišta, operatorima sa značajnom tržišnom snagom se može odrediti regulatorna obaveza transparentnosti na način da objave određene podatke kao što su: računovodstveni podaci, tehničke specifikacije, karakteristike mreže, rokovi i uslovi za pružanje usluga i cijene.

Prema članu 14. stav (2) Pravila o analizi tržišta operatora kojima je određena obaveza nediskriminacije, posebno mora osigurati jednake uslove u jednakim okolnostima za druge operatore koji pružaju jednake usluge, te mora pružiti usluge i podatke drugim operatorima uz iste uslove i istog kvaliteta koji pruža za svoje vlastite usluge ili za potrebe svojih povezanih društava. Slijedom navedenog, RAK predlaže da se operatorima sa značajnom tržišnom snagom propiše da moraju: osigurati jednake uslove, uključujući rokove, u jednakim okolnostima za druge operatore koji pružaju jednake usluge; pružati usluge i podatke drugim operatorima uz iste uslove i istog kvaliteta koji pruža za svoje vlastite usluge ili za potrebe svojih povezanih društava; i dostavi ugovore sklopljene na osnovu RIP-a za usluge regulisane ovom analizom u roku od 15 dana od dana sklapanja.

U skladu sa članom 16. stav (3) pravila o analizi tržišta, radi izvršenja udovoljenja razumnim zahtjevima za pristup i korištenje određenih dijelova mreže prateće infrastrukture i opreme, predlaže se da operatori sa značajnom tržišnom snagom: pregovaraju u dobroj vjeri sa operatorom koji traži

pristup; da ne uskraćuju već dati pristup; da garantuju otvorenost tehničkih interfejsa, protokola, ili drugih važnih tehnologija koje su nužne za međuoperativnost usluga, naročito u vezi odabira i prethodnog odabira operatora; da obezbijede zajedničko korištenje prostora ili druge oblike zajedničkog korištenja elektronskih komunikacija infrastruktura i povezane opreme; da obezbijedi usluge nužne za osiguranje međuoperativnosti usluga za krajnje korisnike; da obezbijedi pristup operativnim sistemima podrške ili sličnim softverskim sistemima koji su potrebni za osiguranje ravnopravne tržišne konkurencije u pružanju usluga, naročito usluge odabira i prethodnog odabira operatora; i da izvrši međupovezivanje (interkonekciju) mreža i mrežne opreme.

RAK ima pravo da odlukom iz člana 9. Pravila o analizi tržišta naloži određenom operatoru sa značajnom tržišnom snagom obaveze u vezi sa povratom troškova i kontrolom cijena, uključujući i obavezu troškovne orijentacije cijena, te obavezu vođenja troškovnog računovodstva, koje se odnose na pružanje određenih vrsta interkonekcije i/ili pristupa. RAK u skladu sa članom 9. Pravila o analizi tržišta stavlja sljedeće obaveze oko cijene generisanja poziva i uz to vezane interkonekcije:

- cijena generisanja poziva po minuti za potrebe odabira i prethodnog odabira operatora, cijena generisanja poziva na brojeve sa posebnim tarifom, uključujući besplatnih brojeva, kao i druge brojeve gdje plaća pozvana strana, ne smije biti veći od regulisane cijene terminacije poziva na istom nivou mreža;
- Nakon što Evropska komisija prihvati akt prema Članu 75(1) Direktive (EU) 2018/1972 Evropskog parlamenta i Vijeća od 11. decembra 2018 o Evropskom zakoniku elektronskih komunikacija (EURORATE), cijena generisanja poziva za potrebe odabira i prethodnog odabira operatora, cijena generisanja poziva na brojeve sa posebnom tarifom, uključujući besplatne brojeve, kao i druge brojeve, neće smjeti biti veća od nove cijene terminacije poziva na istom nivou mreže;
- Cijene generisanja poziva za brojeve sa dodatnim tarifama mogu pored cijena iz prethodnih alineja uključivati i poštenu i nediskriminatornu premiju za usluge obračuna i fakturisanja i premiju za troškove rizika naplate, ako taj rizik nosi operator sa značajnom tržišnom snagom;
- Zabranjuje se donošenje cijena za kapacitet centrale, testiranje interkonekcije i slične usluge koje operatori trebaju pokriti svaki za sebe;
- Cijene vodova za međupovezivanje regulisane su prema obavezama na tržištu za pristupne vodove.

RAK ima pravo da odlukom iz člana 9. Pravila o analizi tržišta operatoru sa značajnom tržišnom snagom na polju pružanja pristupa i korištenja javne telefonske mreže na fiksnoj lokaciji naloži obavezu da omogući svojim pretplatnicima pristup uslugama bilo kojeg interkonektovanog operatora javno dostupnih telefonskih usluga preko:

- usluge izbora operatora, koja omogućava izbor bilo kojeg interkonektovanog operatora biranjem posebnog pristupnog broja tog operatora za ostvarenje bilo kojeg pojedinačnog poziva;
- usluge predizbora operatora, koja omogućava automatsko usmjeravanje poziva na interkonektovanog operatora po prethodnom odabiru od strane korisnika usluge, uz ostavljenu mogućnost da se za pojedinačni poziv koristi i usluga izbora na način kako je pojašnjeno u gornjoj tački.

Ove obaveze se prema Pravilu o analizi tržišta mogu nametnuti operatorima sa značajnom tržišnom snagom na pristupnoj mreži, ali su vezane za generisanje poziva. Isto tako RAK ima mogućnost da ove obaveze nametne na bazi člana 26. i 27. Pravila 68/2013 o obavljanju djelatnosti davaoca fiksnih javnih telefonskih usluga.

RAK smatra kako usluga predizbora operatora nije više proporcionalna problemu koji je prepoznat na tržištu jer je do sada navedenu uslugu koristio veoma mali broj korisnika. Sa druge strane, RAK će nametnuti obavezu odabira operatora na bazi individualnih poziva, kako bi se osigurala i zaštitila postojeća konkurencija u smislu telefonskog saobraćaja, naročito međunarodnog saobraćaja, gdje postoji veći potencijal za konkurenciju zbog većih marži.

Operator sa tom obavezom dužan je uspostaviti troškovne cijene pristupa i interkonekcije u vezi sa uslugom odabira operatora, kao što je u više detalja određeno obavezom kontrole cijena.

2. Analiza tržišta pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji za fizička i pravna lica- maloprodajni nivo

U skladu s članom 3. stavom (1) tačka a) Pravila o analizi tržišta, RAK je utvrdio da je relevantno tržište koje je podložno prethodnoj regulaciji:

- Tržište pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji za fizička i pravna lica - maloprodajni nivo.

Navedeno tržište je dio Preporuke o relevantnim tržištima iz 2007. godine (2007/879/EC) te je na listi u Aneksu Pravila o analizi tržišta što znači da su na tom relevantnom tržištu istovremeno/kumulativno zadovoljena sva tri uslova iz člana 4. stava (2) Pravila o analizi tržišta te na taj način RAK utvrđuje da je navedeno relevantno tržište podložno prethodnoj regulaciji.

Na osnovu provedenih analiza, RAK predlaže da relevantno tržište pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji za fizička i pravna lica - maloprodajni nivo u dimenziji usluga uključuje slijedeće usluge:

- PSTN pristup;
- Pristup ISDN BA;
- ISDN PA;
- Pristup upravljanim VoIP priključcima, nezavisno od mreže;

nezavisno o tome nudi li se navedeni pristup samostalno ili u paketu s drugim uslugama.

Osim navedenog, na osnovu provedenih analiza, RAK predlaže da relevantno tržište pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji za fizička i pravna lica - maloprodajni nivo obuhvata posebno područja koja su pokrivena pristupnom mrežom slijedeća tri operatora:

- BH Telecom
- Mtel
- HT Mostar

Na svakom od tri relevantna geografska tržišta uslovi konkurencije su potpuno heterogeni pa je jedino bilo opravdano na navedeni način tržišta geografski odrediti.

Agencija zaključuje da na analiziranom relevantnom tržištu ne postoji efektivna konkurencija te predlaže da se svaki od tri tradicionalna operatora (BH Telecom, Mtel, HT Mostar), na relevantnom tržištu definisanom ovom analizom, a koje se odnosi na njegovu pristupnu mrežnu infrastrukturu, proglasi operatorom sa značajnom tržišnom snagom na osnovu slijedećih kriterija:

- dominantan tržišni udio,
- kontrola nad infrastrukturom, koja se ne može jednostavno duplicirati,
- ekonomije obima i opsega
- vertikalna integracija

Na kraju, a u skladu s odredbama iz člana 12. Pravila o analizi tržišta, Agencija predlaže propisivanje slijedećih regulatornih obaveza za sva tri operatora sa značajnom tržišnom snagom (BH Telecom, Mtel, HT Mostar) na relevantnom tržištu koje je predmet ove analize:

- zabrana naplaćivanja prekomjernih cijena usluga,
- zabrana ograničavanja konkurencije određivanjem preniskih cijena usluga,
- zabrana davanja neopravdanih prednosti pojedinim krajnjim korisnicima usluga,
- zabrana neopravdanog vezivanja određenih vrsta usluga.

Uzimajući u obzir zaključke i postojanje tri relevantna tržišta, od kojih svako ima istu dimenziju usluga, a uzimajući u obzir i broj telefonskih pretplatnika kablovskih operatora, naročito Telemach,

treba utvrditi da tradicionalni operatori nemaju u potpunosti 100%-tni tržišni udio na svakom od relevantnih tržišta, ali se ipak radi o veoma visokom tržišnom udjelu koji bez sumnje ispunjava kriterije sudske prakse EU. Naime, iako se mreža Telemacha preklapa sa mrežama tradicionalnih operatora, Telemach-ov udio na ukupnom broju priključaka u BiH je još uvijek najmanje duplo manji od BH Telecoma i Mtela, a u slučaju HT-a Mostar radi se o značajno manjoj teritoriji tradicionalne mreže. Tu treba napomenuti da precizne tržišne udjele na svakom posebnom relevantnom tržištu nije moguće utvrditi jer se podaci o pojedinim krajnjim korisnicima nisu prikupljali na geografsko segmentirani način.

Smjernice za analizu tržišta napominju da je kontrola infrastrukture koja se ne može jednostavno duplicirati, važan kriterijum za procjenu postojanja značajne tržišne snage. To je vidljivo u slučaju kada je infrastruktura isključivo u vlasništvu jednog operatora koji ju je gradio kroz dugačak period te postoje visoke prepreke povezane s dupliciranjem takve infrastrukture, a pristup potrebnoj infrastrukturi neophodan je za pružanje određenog proizvoda ili usluge na maloprodajnom tržištu. Uzimajući u obzir pokrivenost pristupne (mrežne) infrastrukture BH Telecoma, Mtel-a i HT-a Mostar, te činjenicu da je ista građena tokom dugog perioda, dupliciranje pristupne (mrežne) infrastrukture navedenih operatora u cijelom njenom obimu nije ekonomski opravdano niti izvodivo u periodu trajanja ove analize. Slijedom navedenog, RAK zaključuje da u periodu trajanja ove analize niti jedan operator ne može duplicirati mrežnu infrastrukturu tri tradicionalna operatora u mjeri u kojoj bi mogao ugroziti njihov tržišni položaj na relevantnom tržištu.

Ekonomije obima (eng. economies of scope) znače da operatori pružaju različite usluge putem iste mreže i putem toga snižavaju troškove po jedinici usluge. To se posebno ističe kod tradicionalnih operatora koji putem postojećih priključaka PSTN i ISDN pružaju tradicionalnu telefoniju, a s druge strane mogu iste priključke nadograditi širokopoljnim pristupom kako bi pružali Internet, VoIP, IP televiziju i druge usluge. Zbog toga su u puno boljoj poziciji od novih operatora na tržištu koji bi na hipotetičkoj novoj mreži trebali od početka nuditi pristup internetu i ne bi se mogli osloniti na postojeće PSTN i ISDN priključke. Isto tako, sva tri operatora imaju i vlastitu mobilnu mrežu. U tom smislu značajna tržišna snaga trojice operatora proizlazi i od ekonomija obima.

Tradicionalni vertikalno integrisani operatori, otežavanjem veleprodajnog pristupa mogu onemogućiti operatore korisnike pri pružanju konkurentnih usluga na maloprodajnom nivou. To može uzrokovati pad prodaje, prihoda, neostvarivanje poslovnih ciljeva, slabljenje položaja na tržištu i posljedični izlazak s tržišta. Isto tako, vertikalna integracija u kombinaciji s kontrolom nad pristupnom infrastrukturom, u odsustvu regulacije, omogućuje tradicionalnim operatorima razne oblike diskriminacije (cjenovne i necjenovne) te istiskivanje marže (eng. margin squeeze). Slijedom svega navedenog, visoki stepen vertikalne integracije sva tri tradicionalna operatora uz prije analizirane kriterije još znatnije jača tržišnu poziciju sva tri tradicionalna operatora.

RAK utvrđuje kako su moguće slijedeće prepreke razvoja konkurencije u smislu prakse operatora sa značajnom tržišnom snagom na maloprodajnom tržištu pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji:

- previsoke cijene,
- sprječavanje ulaska na tržište ili ograničavanje takmičenja postavljanjem predatorskih cijena,
- neopravdana sklonost određenim krajnjim korisnicima,
- neprikladno vezivanje usluga.

Bez dodatnih regulatornih uslova, operatori sa značajnom tržišnom snagom mogli bi postaviti cijene na tržištu koje se ne baziraju na troškovima usluga i koje ne reflektiraju ekonomske vrijednosti tih usluga (pogledati *United Brands v. Komisija Evropskih zajednica (1976) Case 27/76*).

U odsustvu regulatornih obaveza na ovom tržištu, operatori sa značajnom tržišnom snagom mogli bi postaviti cijene ispod varijabilnih troškova u smislu odluke *France Telecom v. Komisija Evropskih zajednica, Case T-340/03*. Na taj način novim operatorima koji ulaze na tržište ne bi bilo omogućeno konkurisanje na tržištu putem vlastitih troškovnih cijena jer putem tih cijena alternativni operatori ne bi mogli pokriti ni vlastite varijabilne troškove, samim tim onemogućen im je efikasan pristup na

tržište. U odsustvu regulatornih obaveza na ovom tržištu, operatori sa značajnom tržišnom snagom mogli bi diskriminirati krajnje korisnike nudeći samo određenim krajnjim korisnicima određene pogodnosti/benefite. Takva diskriminacija može biti u obliku cjenovne politike ili drugih uslova, na primjer dodatnih mogućnosti ili kvalitete usluga. Na primjer, kad u nekoj lokalnoj zajednici postoji još jedan lokalni operator, operator sa značajnom tržišnom snagom mogao bi u toj zajednici nuditi niže cijene mjesečne pretplate. Sa druge strane, operator sa značajnom tržišnom snagom mogao bi nuditi nižu pretplatu korisnicima koji bi kod njega uzeli i druge usluge, na primjer Internet i IP televiziju.

Bez regulatornih obaveza operatori sa značajnom tržišnom snagom mogli bi uz pristup javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji vezivati usluge ili proizvode koji prema dobroj poslovnoj praksi ili u tehnološkom smislu nemaju veze sa uslugom pristupa telefonskoj mreži. Iz prošlosti poznati su slučajevi vezivanja pristupa mreži i telefonskih aparata. Također, iz slovenske prakse poznat je slučaj vezivanja usluga ISDN i xDSL koje u tehnološkom smislu nemaju nikakve veze. Slično, poznat je primjer vezivanja prikaza broja pozivaoca (CLI) sa ISDN uslugom, iako je ista usluga potpuno moguća i na PSTN pristupu. U tom smislu regulator treba spriječiti vezivanje usluga putem kojeg se korisnik prisiljava da uz pristup javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji kupi i usluge ili proizvode koje ne treba, a na vlastitu štetu.

Operatorima sa značajnom tržišnom snagom zabranjuje se postavljanje cijena usluga pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji i povezanih usluga koje su prekomjerne u smislu da nemaju osnove u troškovima usluga ili koje nemaju veze sa ekonomskom vrijednošću usluge u smislu prakse Suda Evropske unije, posebno odluke *United Brands v. Komisija Evropskih zajednica (1976) Case 27/76*.

U tom smislu RAK će i dalje zahtijevati od operatora sa značajnom tržišnom snagom da nude socijalni paket za krajnje korisnike koji bi zbog geografske lokacije ili ličnih okolnosti bili ugroženi prelazom na čiste komercijalne cijene usluga, kao i posebni paket s ciljem funkcionisanja pojedinih specijalnih djelatnosti kao što su vjerske zajednice, tradicionalni zanati, humanitarne organizacije i sl. Ta obaveza srazmjerna je preprekama za ulazak na tržište jer još uvijek daje operatorima dovoljnu fleksibilnost u smislu postavljanja cijena i u tom smislu je puno lakša od obaveze troškovne orijentacije. Operatorima sa značajnom tržišnom snagom na tržištu pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji zabranjuje se davanje neopravdanih prednosti pojedinim krajnjim korisnicima usluga pristupa mreži i povezanih usluga.

3. Test tri mjerila na tržištu pristupa originacije poziva iz mobilnih javnih komunikacijskih mreža

U skladu sa Pravilom o analizi tržišta, RAK utvrđuje relevantna tržišta koja su podložna prethodnoj regulaciji (ex ante regulacija). Na osnovu tada važeće Preporuke 2007/8797EC o relevantnim tržištima, RAK je u Pravilu o analizi tržišta utvrdio Listu relevantnih tržišta koja podliježu prethodnoj regulaciji i koja je sastavni dio Pravila. Lista relevantnih tržišta uključuje jedno maloprodajno i šest veleprodajnih tržišta. Agencija može utvrditi da i druga relevantna tržišta, osim relevantnih tržišta sa Liste relevantnih tržišta, podliježu prethodnoj regulaciji, ako je na tim tržištima zadovoljen tri kriterija test.

Ako je rezultat tri kriterija testa negativan, dakle ako nisu kumulativno ispunjeni uslovi za ex ante regulaciju tržišta, RAK ne odrađuje dalje korake u smislu analize tržišta, utvrđivanja statusa operatora sa značajnom tržišnom snagom i određivanja njihovih obaveza.

RAK je utvrdio da se relevantno veleprodajno tržište pristupa i originacije poziva iz mobilnih javnih komunikacijskih mreža sastoji od slijedećih usluga:

- usluga omogućavanja pristupa i originacije svih vrsta odlaznih poziva i SMS poruka za operatore koji imaju radijski dio mreže, ali koriste uslugu nacionalnog roaminga dok ne izgrade vlastitu pristupnu mrežu;

- usluga omogućavanja pristupa i originacije svih vrsta odlaznih poziva i SMS poruka za davaoce usluga/preprodavače;
- usluga omogućavanja pristupa i originacije svih vrsta odlaznih poziva i SMS poruka za virtualne mobilne operatore;
- usluga pristupa i originacije svih vrsta odlaznih poziva i SMS poruka iz mobilnih mreža radi pružanja usluga za vlastite potrebe (self supply);

RAK je zaključio da je relevantno tržište u geografskoj dimenziji za pružanje navedenih usluga po obimu nacionalno, odnosno, relevantno tržište u geografskom smislu čini cijelu teritoriju Bosne i Hercegovine.

Relevantno tržište ne uključuje veleprodajne usluge međunarodnog roaminga iz razloga što se tržište međunarodnog roaminga smatra zasebnim tržištem.

Tržište pristupa i originacije poziva iz mobilnih javnih komunikacijskih mreža nije uključeno u Listu relevantnih tržišta koja podliježu prethodnoj (ex ante) regulaciji, koja je Aneks i sastavni dio Pravila o analizi tržišta. Tržište koje nije uključeno u Listu, Agencija može prethodno regulirati jedino u slučaju da su istovremeno zadovoljena tri uslova (Test tri kriterija):

- prisutnost visokih i trajnih barijera za ulazak na tržište, strukturne, pravne ili regulatorne prirode;
- struktura tržišta ne teži razvoju efektivne konkurencije unutar odgovarajućeg vremenskog okvira;
- primjena relevantnih propisa o zaštiti konkurencije sama po sebi ne obezbjeđuje na odgovarajući način uklanjanje nedostataka na relevantnim tržištima.

U cilju prikupljanja podataka za provođenje Tri kriterija testa na tržištu pristupa i originacije poziva iz mobilnih javnih komunikacijskih mreža je kreirano poglavlje e), kao sastavni dio jedinstvenog upitnika. Ovo poglavlje upitnika se sastoji od dva dijela: Pristup mobilna i Promet mobilna. U upitniku su traženi podaci za period od 2015. godine do kraja trećeg kvartala 2019. godine.

Prema mišljenju RAK-a, a kako je i dokazano u poglavljima 5.1., 5.2. i 5.3. ovog dokumenta, relevantno tržište pristupa i originacije poziva iz mobilnih javnih komunikacijskih mreža nije podložno prethodnoj regulaciji i to iz razloga što nisu istovremeno zadovoljena sva tri kriterija iz člana 4. stava 2. Pravila o analizi tržišta. RAK naglašava da će budno pratiti dalji razvoj tržišta pristupa i originacije poziva iz mobilnih javnih komunikacijskih mreža i aktivno učestvovati u pripremi nove Politike sektora elektronskih komunikacija BiH za period 2022-2026. godine.

U slučaju da RAK primijeti da su se na tržištu pojavile visoke i trajne prepreke ulaska na tržište te da je tržište prestalo težiti održivoj konkurenciji, ponovo će provesti Test tri kriterija. Ako nakon provedenog testa budu istovremeno zadovoljena sva tri kriterija, RAK će provesti analizu tržišta kojom će utvrditi operatore sa značajnom tržišnom snagom na tom tržištu i kojima će, u skladu sa Pravilom 54/2011, odrediti barem jednu regulatornu obavezu.

Na osnovu navedenog i podataka o pokrivenosti mobilnih mreža pojedinih mobilnih operatera, a uzimajući u obzir analizu zamjenjivosti usluge pristupa i originacije iz mobilnih javnih komunikacijskih mreža na maloprodajnom i veleprodajnom nivou, RAK zaključuje da je relevantno tržište u geografskom smislu čini cijelu teritoriju države Bosne i Hercegovine. Navedeni zaključak se zasniva na činjenici da svi operatori mobilnih mreža u Bosni i Hercegovini imaju dozvolu za obavljanje elektronskih komunikacijskih usluga u mobilnim mrežama te, prema saznanjima kojima raspolaže RAK, svi pružaju usluge međupovezivanja na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. Isto tako, usluge se pružaju pod istim uslovima i cijenama na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. Isto tako, pravni i regulatorni okvir relevantan za predmetne usluge, odnosno pravni i regulatorni okvir vezan uz područje elektronskih komunikacija, je isti na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine.

Imajući u vidu naprijed navedeno Konkurencijsko vijeće smatra da je bitno istaći da su ex-ante regulacija tržišta koju provodi Podnosilac zahtjeva i ex-post analiza regulacije tržišta telekomunikacija za neki konkretni slučaj koji provodi Konkurencijsko vijeće, povezani primjenom principa konkurencijskog prava. Navedenim se štite različite pravne vrijednosti, odnosno ispunjavaju se različite svrhe i primjenjuju različiti pristupi. Ove razlike u pristupu mogu dovesti do razlike u definisanju tržišta ex-ante i ex-post.

Pravni okvir za analizu tržišta telekomunikacija u Bosni i Hercegovini sadržan je u slijedećim aktima: Zakon o komunikacijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH", br. 31/03, 75/06, 32/10 i 98/12); Pravilo o analizi tržišta elektronskih komunikacija („Službeni glasnik BiH", broj 85/11); i Politika sektora elektronskih komunikacija Bosne i Hercegovine za period 2017-2021. godina („Službeni glasnik BiH", broj 46/17).

Podnosilac zahtjeva primjenjuje prethodnu (ex ante) regulaciju i djeluje tamo gdje konkurencija nije efektivna, kako bi se ona razvila. Uz ovaj tip regulacije, za analizu tržišta moraju se uzeti u obzir postojeće činjenice, kao i budući faktori razvoja. Prema tome, na tržištu se procjenjuje buduća konkurencija i određuje se da li je nedostatak efektivne konkurencije privremen ili dugoročan. Cilj regulacije je uspostaviti jednake uslove za sve operatore na relevantnom tržištu, te u tom smislu RAK, u skladu sa Pravilom o analizi tržišta, utvrđuje i provodi postupak analize relevantnih tržišta koja su podložna prethodnoj (ex ante) regulaciji, kojima se otklanjaju strukturalne manjkavosti tržišta koje utiču na poslovne odnose između konkurencije, te propisuje detaljne mjere uključujući cijenu i kvalitet, koje imaju uticaja na cjelokupnu privrednu granu bez obzira na specifičnosti određenih slučajeva.

Konkurencijsko vijeće primjenom ex-post konkurencijskih pravila zabranjena konkurencijska djelovanja na tržištu procjenjuje primjenjujući principe Zakona o konkurencije i podzakonskih akata, na način da analizira postojeća i prošla djelovanja pojedinačnog privrednog subjekta na osnovu niza jasno utvrđenih i dokazanih ponašanja. Relevantno tržište se određuje posebno za svaki slučaj, u skladu sa stavom (2) člana 2. Odluke o utvrđivanju relevantnog tržišta („Službeni glasnik BiH", br. 18/06 i 34/10). Uslovi i način utvrđivanja dominantnog položaja i kriteriji zloupotrebe dominantnog položaja u smislu čl. 9. i 10 Zakona, su definisani u Odluci o definisanju kategorija dominantnog položaja („Službeni glasnik BiH", br. 18/06 i 34/10). Mjere koje se donose prilikom utvrđivanja zabranjenog konkurencijskog djelovanja se odnose na konkretne slučajeve, odnosno konkretno ponašanje privrednog subjekta na relevantnom tržištu kojim se sprječava, narušava ili ograničava konkurencija.

Postupajući u skladu sa zahtjevom RAK-a o davanju mišljenja o definiciji i ocjeni efektivnosti konkurencije na relevantnim tržištima, Konkurencijsko vijeće smatra da definicija i ocjena efektivnosti konkurencije na relevantnim tržištima na svakom od analiziranih tržišta Podnosioca zahtjeva kao i Testu tri kriterija, nije u suprotnosti sa Zakonom o konkurenciji.

Ovo mišljenje je dato isključivo na osnovu podataka iz Zahtjeva, te ukoliko dati podaci odstupaju od stvarnog činjeničnog stanja, ovo mišljenje se ne može primjenjivati.

Predsjednik

dr. Stjepo Pranjić

Dostavljeno:

- **RAK-u**
- **u spis**