

Tržište pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike 2021

Test tri mjerila – prijedlog za notifikaciju

Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti



1 Sadržaj

2	Sažeti pregled dokumenta.....	3
3	Uvod	6
3.1	Europski regulatorni okvir za elektroničke komunikacije	6
3.2	Zakon o elektroničkim komunikacijama.....	6
3.3	Odnos prema drugim zakonima	7
3.4	Osvrt na trenutno važeću odluku o Analizi tržišta pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike u Republici Hrvatskoj	8
3.5	Ostale odluke koje utječu na tržište	9
4	Utvrđivanje mjerodavnog tržišta.....	10
5	Određivanje granica mjerodavnog tržišta za potrebe provođenja Testa tri mjerila.....	11
5.1	Mjerodavno tržište u dimenziji usluga	11
5.1.1	Usluga pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji u Republici Hrvatskoj.....	11
5.2	Zamjenjivost na strani potražnje – maloprodajna razina	12
5.2.1	Pristup putem analognog (POTS) priključka	14
5.2.2	Pristup na fiksnoj lokaciji putem mreže pokretnih komunikacija	15
5.2.3	Pristup putem ISDN priključka.....	15
5.2.4	Zamjenjivost usluge pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji i usluge pristupa pokretnoj javnoj komunikacijskoj mreži	16
5.2.5	Zamjenjivost usluge pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne korisnike i usluge pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za poslovne korisnike	17
5.3	Zamjenjivost na strani ponude	18
5.4	Mjerodavno tržište u zemljopisnoj dimenziji	18
5.5	Stajalište nadležnog regulatornog tijela o određivanju mjerodavnog tržišta	20
6	Test tri mjerila na tržištu pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike.....	21
6.1	Trenutno stanje na tržištu pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike	21
6.2	Prvo mjerilo: Prisutnost visokih i trajnih zapreka za ulazak na tržište, strukturne, pravne ili regulatorne prirode.....	23
6.2.1	Strukturne zapreke ulaska na tržište.....	24
6.2.2	Pravne ili regulatorne zapreke ulaska na tržište	27
6.2.3	Zaključak o prvom mjerilu	28
6.3	Drugo mjerilo: Struktura tržišta koja ne teži razvoju djelotvornoga tržišnog natjecanja unutar odgovarajućega vremenskog okvira	28
6.3.1	Zaključak o drugom mjerilu	35

6.4	Treće mjerilo: Primjena mjerodavnih propisa o zaštiti tržišnog natjecanja sama po sebi ne omogućuje na odgovarajući način uklanjanje nedostataka na tržištu	35
6.4.1	Zaključak o trećem mjerilu	35
6.5	Stajalište nadležnog regulatornog tijela o utvrđivanju je li mjerodavno tržište podložno prethodnoj regulaciji	35
7	Privitak 1 – Komentari operatora zaprimljeni tijekom javnog poziva	39
8	Privitak 2 - Mišljenje AZTN-a	49
9	Privitak 3 - Odgovori na komentare operatora zaprimljene tijekom javne rasprave.....	51

2 Sažeti pregled dokumenta

Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (dalje: HAKOM) je nacionalna regulatorna agencija za obavljanje regulatornih i drugih poslova u okviru djelokruga i nadležnosti određenih Zakonom o elektroničkim komunikacijama¹ (dalje: ZEK). U okviru svojih nadležnosti HAKOM je zadužen za područje tržišnog natjecanja u elektroničkim komunikacijama te sukladno članku 53. stavku 1. i stavku 2. ZEK-a odlukom utvrđuje mjerodavna tržišta podložna prethodnoj (ex ante) regulaciji.

HAKOM postupak utvrđivanja mjerodavnih tržišta podložnih prethodnoj regulaciji iz čl. 53. ZEK-a, provodi osobito vodeći računa o mjerodavnoj Preporuci Europske Komisije (EU) 2020/2245² od 18. prosinca 2020. o mjerodavnim tržištima proizvoda i usluga u sektoru elektroničkih komunikacija podložnima prethodnoj (ex ante) regulaciji (dalje: Preporuka o mjerodavnim tržištima).

Na mjerodavna tržišta koja istodobno zadovoljavaju sva tri mjerila iz čl. 53. st. 2. ZEK-a, HAKOM primjenjuje postupak analize tržišta čiji je osnovni cilj utvrditi postoji li na određenom tržištu djelotvorno tržišno natjecanje ili na tom tržištu postoji jedan ili više operatora koji imaju značajnu ili zajedničku značajnu tržišnu snagu.

Ukoliko u spomenutom postupku utvrdi da određeno mjerodavno tržište nije podložno prethodnoj regulaciji, HAKOM donosi odluku o ukidanju svih prethodno određenih regulatornih obveza operatorima sa značajnom tržišnom snagom te ne određuje nove regulatorne obveze.

S obzirom da se tržište pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike, prema Preporuci o mjerodavnim tržištima ne nalazi na popisu tržišta podložnih prethodnoj regulaciji, HAKOM je, uzevši u obzir stanje na domaćem tržištu elektroničkih komunikacija, proveo postupak Testa tri mjerila sukladno članku 53. stavku 2. ZEK-a radi utvrđivanja je li navedeno tržište podložno prethodnoj regulaciji.

U procesu određivanja mjerodavnog tržišta odnosno granica samog tržišta za potrebe provođenja Testa tri mjerila, HAKOM je odredio dimenziju usluga i zemljopisnu dimenziju te na temelju rezultata provedene analize odredio da se mjerodavno tržište pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike sastoji od sljedećih usluga:

- usluge pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike koja se pruža putem internetskog protokola (IP), neovisno o tome nudi li se navedeni pristup samostalno ili kao sastavni dio paketa vezanih usluga;

¹ Zakon o elektroničkim komunikacijama (NN br. 73/08, 90/11, 133/12, 80/13, 71/14 i 72/17)

² Preporuka Komisije (EU) 2020/2245 od 18. prosinca 2020. o mjerodavnim tržištima proizvoda i usluga u sektoru elektroničkih komunikacija podložnima prethodnoj (ex ante) regulaciji u skladu s Direktivom (EU) 2018/1972 Europskog parlamenta i Vijeća od o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H2245&from=HR>

- usluge pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike koja se pruža putem POTS priključka³, neovisno o tome nudi li se navedeni pristup samostalno ili kao sastavni dio paketa usluga;
- usluge pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike koja se pruža putem mreže pokretnih komunikacija, neovisno o tome nudi li se navedeni pristup samostalno ili kao sastavni dio paketa usluga;
- usluge pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike koja se pruža putem ISDN priključka, neovisno o tome nudi li se navedeni pristup samostalno ili kao sastavni dio paketa usluga.

Nadalje, HAKOM je odredio da je mjerodavno tržište u zemljopisnoj dimenziji nacionalni teritorij Republike Hrvatske.

Prilikom analize mjerila iz čl. 53. st. 2. ZEK-a HAKOM je uzeo u obzir novonastale okolnosti na tržištu koje, između ostalog, imaju utjecaj i na tržište pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike, a koje su opisane u poglavlju 3.5.

Na temelju provedene analize tri mjerila iz članka 53. stavka 2. ZEK-a, HAKOM je zaključio kako:

- tržište pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike nije podložno prethodnoj regulaciji jer nisu istovremeno zadovoljena sva tri mjerila iz članka 53. stavka 2. ZEK-a.

Nastavno na prethodni zaključak, HAKOM je sukladno članku 56. ZEK-a donio prijedlog odluke o ukidanju regulatornih obveza koje su na ovom tržištu određene Hrvatskom Telekomu d.d. (dalje: HT) i njegovim povezanim društvima prethodnom odlukom⁴ o analizi predmetnog tržišta od 9. svibnja 2018. odnosno izmjenom⁵ navedene odluke od 26. rujna 2019.

HAKOM je u ovom postupku najprije objavio javni poziv u razdoblju od 9. ožujka do 19. travnja 2021. za dostavu komentara i primjedbi na primijenjenu regulaciju, uvijete i okolnosti na tržištu koje je predmet ovog dokumenta. Svoje su komentare dostavili HT, Optima Telekom d.d. (dalje: Optima) i A1 Hrvatska d.o.o. (dalje: A1) te se isti nalaze u Pravitku 1 ovog dokumenta. Nakon toga, HAKOM je izradio prijedlog odluke u svrhu provođenja javne rasprave. Nakon održane javne rasprave u razdoblju od 09. rujna do 11. listopada 2021., tijekom koje su zaprimljeni komentari A1 i Optime, HAKOM je uzimajući u obzir zaprimljene komentare operatora izradio prijedlog odluke za notifikaciju Europskoj komisiji. Svi komentari kao i odgovori na iste, nalaze se u Pravitku 3 ovog dokumenta.

³ riječ je o POTS priključcima samo u pristupnom dijelu mreže (od korisnika do lokale centrale), dok su u dijelu mreže od lokalne centrale prema jezgrenoju mreži svi priključci utemeljeni na IP protokolu.

⁴Odluka HAKOM-a KLASA: UP/I-344-01/17-03/02, URBROJ: 376-11-18-6 od 9. svibnja 2018.

https://www.hakom.hr/UserDocImages/2018/odluke_rjesenja_presude/Odluka-exM1%20analiza-20180509.pdf

⁵Odluka HAKOM-a KLASA: UP/I-344-01/17-03/02, URBROJ: 376-05-1-19-14 od 26. rujna 2019.

https://www.hakom.hr/UserDocImages/2019/odluke_rjesenja_presude/Odluka_izmjena%20analize%20ex%20M1_odluka-20190926.pdf

Sukladno članku 54. stavku 5. ZEK-a HAKOM je zatražio mišljenje Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: AZTN) koje se nalazi u Pravitku 2.

3 Uvod

3.1 Europski regulatorni okvir za elektroničke komunikacije

Europski parlament i Vijeće Europske unije donijeli su 11. prosinca 2018. Direktivu (EU) 2018/1972⁶ o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija (dalje: Zakonik) kojom su stavljene izvan snage i zamijenjene četiri direktive: 2002/19/EZ, 2002/20/EZ, 2002/21/EZ i 2002/22/EZ. Zakonik predstavlja reviziju cjelokupnog regulatornog okvira EU za sektor elektroničkih komunikacija te se istim utvrđuje usklađeni okvir za pravno uređenje elektroničkih komunikacijskih mreža, elektroničkih komunikacijskih usluga, povezane opreme i povezanih usluga te određenih značajki terminalne opreme.

Na temelju članka 64. stavka 1. gore spomenute Direktive, Europska komisija usvojila je Preporuku (2020/2245)⁷ od 18. prosinca 2020. o mjerodavnim tržištima proizvoda i usluga u sektoru elektroničkih komunikacija podložnima prethodnoj (ex ante) regulaciji. Nova Preporuka o mjerodavnim tržištima definira dva mjerodavna tržišta koja su podložna prethodnoj regulaciji što znači da je Europska komisija zaključila da su na tim mjerodavnim tržištima istodobno zadovoljena tri mjerila (Test tri mjerila) te na taj način utvrdila da su mjerodavna tržišta podložna prethodnoj regulaciji u većini zemalja EU. Intencija Preporuke o mjerodavnim tržištima je promicanje harmonizacije u području elektroničkih komunikacija na način da isti proizvodi i usluge budu predmet analize tržišta u svim članicama EU. Međutim, nacionalna regulatorna tijela članica su ovlaštena i sama utvrditi da su pojedina tržišta, koja se razlikuju od popisa tržišta iz važeće Preporuke, podložna prethodnoj regulaciji, a ovisno o prilikama u svakoj pojedinoj zemlji, ali uz uvjet da se dokaže da su na tim tržištima istodobno zadovoljena tri mjerila (Test tri mjerila).

3.2 Zakon o elektroničkim komunikacijama

Postupak analize tržišta propisan je člankom 52. ZEK-a te HAKOM u njegovoj provedbi osobito vodi računa o primjeni mjerodavne preporuke o mjerodavnim tržištima i o mjerodavnim Smjernicama Europske komisije o analizi tržišta i utvrđivanju značajne tržišne snage.

Sukladno odredbama ZEK-a, postupak analize tržišta je sljedeći. Najprije, sukladno članku 53. ZEK-a HAKOM utvrđuje mjerodavna tržišta podložna prethodnoj regulaciji uz primjenu važeće Preporuke o mjerodavnim tržištima. Važeća preporuka sadrži dva tržišta podložna prethodnoj regulaciji, pa je HAKOM u mogućnosti, bez dokazivanja da su istodobno zadovoljena tri mjerila (Test tri mjerila), prethodno regulirati samo ta dva tržišta.

Međutim, u skladu s člankom 53. stavkom 2. ZEK-a, HAKOM može odlukom utvrditi da su i druga mjerodavna tržišta koja su specifična za područje elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga u Republici Hrvatskoj podložna prethodnoj regulaciji ako su na tim tržištima istodobno zadovoljena sljedeća tri mjerila:

1. prisutnost visokih i trajnih zapreka za ulazak na tržište, strukturne, pravne ili regulatorne prirode;

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1972&from=pl>

⁷ v. fusnotu 2

2. struktura tržišta koja ne teži razvoju djelotvornog tržišnog natjecanja unutar odgovarajućeg vremenskog okvira;
3. primjena mjerodavnih propisa o zaštiti tržišnog natjecanja sama po sebi ne omogućuje na odgovarajući način uklanjanja nedostataka na tržištu.

U nastavku se provodi postupak koji se sastoji od određivanja mjerodavnog tržišta i procjene postojanja jednog ili više operatora sa značajnom tržišnom snagom na tom mjerodavnom tržištu. U svrhu određivanja mjerodavnog tržišta, prema članku 54. ZEK-a, HAKOM utvrđuje dimenziju usluga i zemljopisnu dimenziju tržišta, vodeći osobito računa o mjerodavnim Smjernicama o analizi tržišta i utvrđivanju značajne tržišne snage te o mjerodavnoj pravnoj stečevini EU iz područja tržišnog natjecanja. Po određivanju mjerodavnog tržišta u objema navedenim dimenzijama, HAKOM, u suradnji s Agencijom za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: AZTN), sukladno članku 54. stavku 5. ZEK-a, ocjenjuje djelotvornost tržišnog natjecanja na tom tržištu.

U slučaju nedostatka djelotvornog tržišnog natjecanja, HAKOM, sukladno članku 55. ZEK-a, procjenjuje postoji/e li na tom mjerodavnom tržištu operator/operatori sa značajnom tržišnom snagom te ukoliko postoji/e, HAKOM donosi odluku kojom svakom operatoru sa značajnom tržišnom snagom određuje najmanje jednu regulatornu obvezu iz članaka 58. do 65. ZEK-a.

Ukoliko utvrdi da je tržišno natjecanje na analiziranom tržištu djelotvorno, HAKOM u skladu sa člankom 56. stavkom 1. ZEK-a ukida sve prethodno određene regulatorne obveze operatorima sa značajnom tržišnom snagom.

Imajući u vidu kako, u trenutku provođenja ovog postupka, u ZEK još nisu prenesene odredbe Zakonika, HAKOM je gore citirane odredbe ZEK-a primijenio vodeći računa da ta primjena bude u skladu s mjerodavnim odredbama Zakonika, osobito članaka 67. i 68.

3.3 Odnos prema drugim zakonima

Sukladno članku 6. stavku 4. ZEK-a, HAKOM, između ostalih, osobito surađuje s AZTN-om koji kao pravna osoba s javnim ovlastima samostalno i neovisno obavlja poslove u okviru djelokruga i nadležnosti određenih Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja za što odgovara Hrvatskom saboru.

U okviru suradnje, HAKOM od AZTN-a zahtijeva mišljenje ili predlaže pokretanje postupka pred istim u svim slučajevima sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja, u skladu s posebnim zakonom kojim je uređena zaštita tržišnog natjecanja. Nadalje, zakonska je mogućnost HAKOM-a u postupku analize tržišta, a sukladno članku 54. stavku 5. ZEK-a, zatražiti mišljenje AZTN-a na prijedlog odluke o određivanju mjerodavnog tržišta i procjene postojanja jednog ili više operatora sa značajnom tržišnom snagom.

3.4 Osvrt na trenutno važeću odluku o Analizi tržišta pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike u Republici Hrvatskoj

U svibnju 2018. HAKOM je donio odluku⁸ o analizi tržišta pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike kojom je odredio HT i društva pod njegovom kontrolom, Iskon Internet d.d. (dalje: Iskon) i Optimu operatorima sa značajnom tržišnom snagom te im na temelju utvrđenih nedostataka na tržištu odredio odgovarajuće regulatorne obveze. HAKOM je tako HT-u odredio sljedeće regulatorne obveze:

- obvezu najma korisničke linije kroz obvezu pristupa i korištenja posebnih dijelova mreže (članak 61. ZEK-a),
- obvezu nediskriminacije (članak 59. ZEK-a),
- obvezu transparentnosti (članak 58. ZEK-a),
- obvezu nadzora cijena i vođenja troškovnog računovodstva (članak 62. ZEK-a) i
- obvezu računovodstvenog razdvajanja (članak 60. ZEK-a).

Nadalje, HAKOM je odredio da se regulatorna obveza nadzora cijena i vođenja troškovnog računovodstva na odgovarajući način primjenjuje i na Iskon i Optimu kao društva pod kontrolom HT-a.

Prethodno spomenuto je detaljno obrazloženo u dokumentu „[Analiza tržišta pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike](#)”⁹

Navedena je odluka, kao i dokument analize, u rujnu 2019. izmijenjena¹⁰ radi usklađivanja regulatorne obveze nadzora cijena i vođenja troškovnog računovodstva s obvezom definiranom u analizi tržišta veleprodajnog središnjeg pristupa koji se pruža na fiksnoj lokaciji za proizvode za masovno tržište i analizi tržišta veleprodajnog lokalnog pristupa koji se pruža na fiksnoj lokaciji u pogledu dostave informacija o cijenama usluge pristupa koje operatori obveznici testa istiskivanja marže nude u postupku javne nabave i o posebnim cijenama za poslovne korisnike.

Kako je spomenuto, HAKOM je u odluci o analizi mjerodavnog tržišta Optimu promatrao kao dio HT Grupe na temelju činjenice da je AZTN Rješenjem iz 2017.¹¹ produžio upravljačka prava HT-a nad Optimom i dopustio pripajanje društva H1 Optimi. Upravo je navedeno bio glavni pokazatelj kako se tržišna snaga HT-a na tržištu pristupa povećala te je okrupnjavanje tvrtki pod HT-om predstavljalo glavni dokaz da tržište u prošlosti nije težilo djelotvornom tržišnom natjecanju, a što bi se u odsustvu regulacije, dodatno pogoršalo u razdoblju od naredne tri godine. Uzevši u obzir da Optima od 10. srpnja 2021. više nije pod kontrolom HT-a, ne može se smatrati njegovim povezanim društvom. Posljedično, promjene maloprodajnih cijena Optime ne mogu ugroziti marginu drugih alternativnih operatora na način koji bi narušio

⁸ v. fusnotu 3

⁹ https://www.hakom.hr/UserDocImages/2018/odluke_rjesenja_presude/Dokument-exM1%20analiza-20180509.pdf

¹⁰ v. fusnotu 4

¹¹ Rješenje AZTN-a od 9. lipnja 2017. KLASA: UP/I 034-03/2013-02/007, URBROJ: 580-11/41-17-239 https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_07_75_1879.html

tržišnu ravnotežu te bi daljnje zadržavanje regulatornih obveza Optimi do dovršetka ovog postupka analize mjerodavnog tržišta bilo nerazmjerno. Stoga je HAKOM smatrao opravdanim privremeno, do okončanja ovog postupka analize tržišta, ukinuti Optimi regulatorne obveze. Privremeno rješenje¹² će biti na snazi do dovršetka ovog postupka.

3.5 Ostale odluke koje utječu na tržište

Dana 9. lipnja 2017. AZTN je donio rješenje¹³ (KLASA: UP/I 034-03/2013-02/007, URBROJ: 580-11/41-17-239) kojim je produljio rok trajanja koncentracije HT-a i Optime odobrene u ožujku 2014., a temeljem kojeg rješenja je HT bio obavezan najkasnije od 10. srpnja 2021. prodati sve svoje dionice Optime. U suprotnom Ugovor između HT-a i Zagrebačke banke d.d. automatski prestaje, a time i bilo kakva mogućnost kontrole HT-a nad Optimom. HT je bio obavezan odmah po isteku sedmogodišnjeg trajanja koncentracije prenijeti sva upravljačka prava iz svojih dionica Optime na Zagrebačku banku d.d. ili treću osobu koja nije povezana s HT-om, te sukladno uvjetima iz Ugovora HT-a i Zagrebačke banke d.d. ovlastiti Zagrebačku banku d.d. da proda sve HT-ove dionice Optime.

Nastavno na spomenuto rješenje AZTN-a iz 2017., Optima je 31. svibnja 2021. obavijestila javnost kako je 28. svibnja 2021. zaprimila ostavke svih članova nadzornog odbora koji u isto vrijeme obnašaju neku od dužnosti u HT-u te da ostavke djeluju s učinkom od 11. srpnja 2021. Dodatno, Optima je 31. svibnja 2021. donijela odluku o sazivanju glavne skupštine društva 9. srpnja 2021. Dnevni red glavne skupštine sadržava, između ostalih, odluku o davanju razrješnice članova uprave za 2020., odluku o davanju razrješnice članova nadzornog odbora za 2020. te odluku o izboru članova nadzornog odbora. Optima je 9. srpnja 2021., nakon održavanja Glavne skupštine, dostavila HAKOM-u sve donesene odluke Glavne skupštine iz kojih je vidljivo kako Optima od 10. srpnja 2021. više nije pod kontrolom HT-a te se stoga ne može smatrati njegovim povezanim društvom.

¹²https://www.hakom.hr/UserDocImages/2021/odluke_rjesenja_presude/Prestanak%20upravlja%C4%8Dkih%20prava%20u%20Optimi_WLR-%20privremeno%20rje%C5%A1enje.pdf?vel=551760

¹³ v. fusnotu 11

4 Utvrđivanje mjerodavnog tržišta

Temeljem članka 53. stavka 1. ZEK-a, HAKOM utvrđuje mjerodavna tržišta podložna prethodnoj regulaciji, vodeći pritom osobito računa o mjerodavnoj Preporuci Europske komisije iz članka 52. stavka 6. ZEK-a.

Isto tako, u skladu s člankom 53. stavkom 2. ZEK-a, HAKOM može odlukom utvrditi da su i druga mjerodavna tržišta, osim mjerodavnih tržišta iz Preporuke Europske komisije, podložna prethodnoj regulaciji ako su na tim tržištima istodobno zadovoljena tri mjerila (Test tri mjerila).

S obzirom da tržište pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike nije dio važeće Preporuke o mjerodavnim tržištima podložnima prethodnoj regulaciji, HAKOM je odlučio provesti Test tri mjerila radi ocjene djelotvornosti tržišnog natjecanja na navedenom tržištu.

5 Određivanje granica mjerodavnog tržišta za potrebe provođenja Testa tri mjerila

Pri određivanju mjerodavnog tržišta, odnosno dimenzije usluga i zemljopisne dimenzije, polazi se od utvrđivanja zamjenjivosti na strani ponude i zamjenjivosti na strani potražnje. Pomoću zamjenjivosti na strani potražnje utvrđuje se koje usluge korisnici smatraju zamjenskim uslugama. Zamjenska usluga je svaka usluga koja s obzirom na svoja svojstva, cijenu, namjenu i navike korisnika može zamijeniti drugu uslugu i na taj način zadovoljiti istorodnu potrebu korisnika. S druge strane, zamjenjivost na strani ponude ukazuje na spremnost operatora da u kratkom, odnosno srednjem roku, ponudi istovjetnu uslugu bez izlaganja značajnim dodatnim troškovima.

Za razliku od potencijalne konkurencije (operatori koji još nisu ostvarili ulazak na mjerodavno tržište), kod postojanja zamjenjivosti na strani ponude, aktivni operator odmah reagira na povećanje cijene. Naime, potencijalni konkurenti trebaju više vremena kako bi počeli nuditi istovjetnu uslugu na tržištu. Nadalje, u slučaju postojanja zamjenjivosti na strani ponude već aktivni operator se ne izlažu dodatnim troškovima, a ulazak potencijalnih konkurenata podrazumijeva značajne nenadoknadive troškove (eng. *sunk cost*).

Isto mjerodavno tržište čine sve usluge koje su međusobno zamjenjive, bilo na strani potražnje ili na strani ponude.

5.1 Mjerodavno tržište u dimenziji usluga

Predmet ovog dokumenta je mjerodavno tržište pristupa javnoj komunikacijskoj mreži za privatne i poslovne korisnike kako je ono definirano u Preporuci Europske Komisije iz 2007. Pojam *pristup javnoj komunikacijskoj mreži* prema spomenutoj preporuci obuhvaća uslugu pristupa mreži u svrhu ostvarivanja javno dostupne telefonske usluge ili uskopojasni pristup internetu. Pri određivanju mjerodavnog tržišta, HAKOM smatra prikladnim utvrditi zamjenske usluge na predmetnom tržištu razmatrajući načine putem kojih operatori pružaju krajnjim korisnicima (privatnim i poslovnim) pristup javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji u svrhu korištenja javno dostupne telefonske usluge¹⁴, uvažavajući pritom budući razvoj tržišta.

U svrhu pružanja usluge pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na maloprodajnoj razini, operatori ili imaju izgrađenu vlastitu infrastrukturu ili koriste veleprodajne usluge ostalih operatora kako bi osigurali pristup do krajnjeg korisnika.

5.1.1 Usluga pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji u Republici Hrvatskoj

U Republici Hrvatskoj, HT je najveći operator koji pruža javno dostupnu telefonsku uslugu u nepokretnoj javnoj komunikacijskoj mreži. HT navedenu uslugu pruža putem IMS tehnologije tj. ista je temeljena na internetskom protokolu (IP). Naime, HT je 2015. završio s postupkom modernizacije svoje elektroničke komunikacijske infrastrukture na način da je prešao s PSTN

¹⁴ Explanatory note SEC (2007) 1483 final

hijerarhije na hijerarhiju mreža nove generacije (NGN). Ostali operatori u Republici Hrvatskoj imaju elektroničku komunikacijsku mrežu koja se također uglavnom temelji na IP tehnologiji.

U Republici Hrvatskoj, operatori krajnjim korisnicima pristup javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji pružaju na nekoliko načina. Nakon modernizacije svoje mreže, HT većini svojih korisnika pristup nudi putem širokopojasnih priključaka koji se temelje na IP internetskom protokolu (dalje: IP priključak)¹⁵, dijelom preko POTS priključaka¹⁶ te putem svoje mreže pokretnih komunikacija (primjerice u slučajevima kada se usluga pruža kao univerzalna usluga).

Alternativni operatori svoje usluge također uglavnom nude putem IP priključaka koji se ostvaruju putem vlastite infrastrukture (FTTH, kabelska mreža) ili putem veleprodajnih usluga HT-a (usluga izdvojene lokalne petlje ili usluga veleprodajnog širokopojasnog pristupa), dok dijelu korisnika telefonsku uslugu na fiksnoj lokaciji također pružaju putem vlastite mreže pokretnih komunikacija te jednim dijelom putem POTS i ISDN priključaka. POTS i ISDN priključke alternativni operatori ostvaruju putem veleprodajne usluge izdvojene lokalne petlje ili najma korisničke linije.

5.2 Zamjenjivost na strani potražnje – maloprodajna razina

Zamjenjivost na strani potražnje događa se u trenutku kada korisnik određene usluge prelazi na druge zamjenjive usluge kao odgovor na relativno povećanje cijene usluge koju koristi.

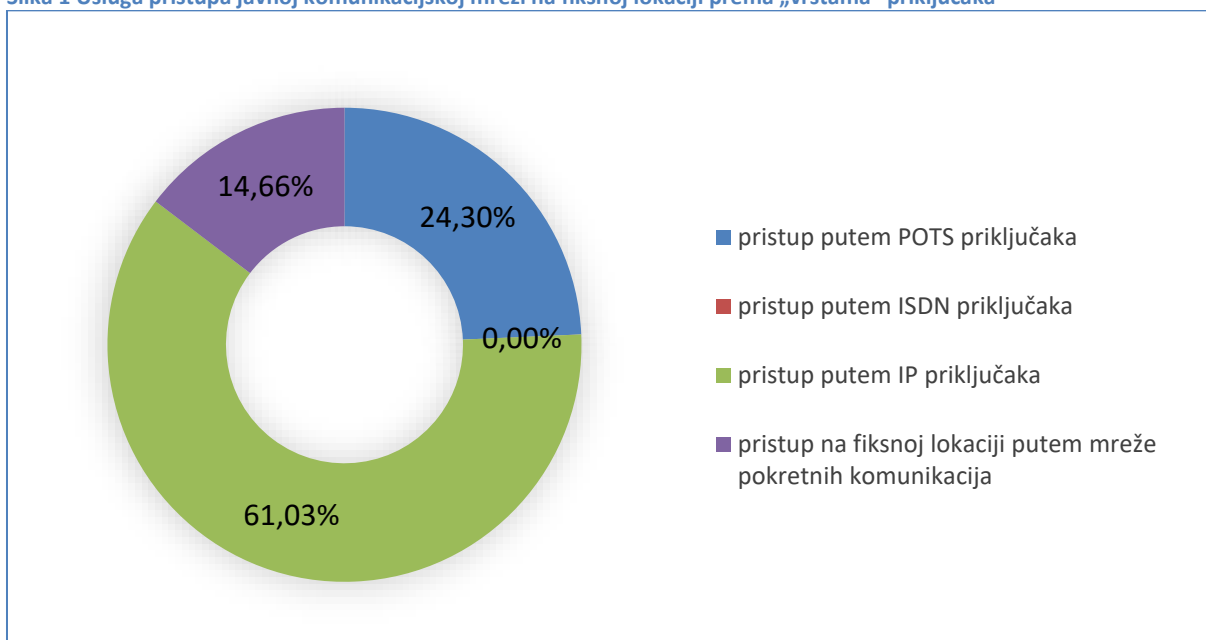
U teoriji, ako operator koji nudi određenu uslugu poveća cijenu te usluge, korisnici su u mogućnosti prijeći na zamjenske usluge te operatora koji je povišio cijenu svojih usluga prisiliti da cijene vrati na razinu na kojoj su bile iz razloga što će u suprotnom početi gubiti korisnike, a samim time i tržišni udjel. Što je zamjenjivost na strani potražnje jače izražena, operatori su više ograničeni u mogućnosti povećavanja cijena usluga koje nude svojim korisnicima.

HAKOM smatra da je, kao polazište u odnosu na koje se utvrđuju zamjenske usluge, potrebno uzeti uslugu koja je najzastupljenija. S obzirom da je najzastupljeniji način pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji u svrhu pružanja javno dostupne telefonske usluge pristup putem IP priključka (Slika 1), HAKOM u nastavku želi utvrditi postoje li na maloprodajnoj razini zamjenske usluge pristupu javnoj komunikacijskoj mreži putem IP priključka u svrhu pružanja javno dostupne telefonske usluge, na način da se zamjenskim uslugama smatraju usluge koje u slučaju hipotetskog povećanja cijena mogu zamijeniti tu mjerodavnu uslugu na način da zadovolje istovjetnu potrebu korisnika.

¹⁵ Navedenu uslugu od početka svoga rada pružaju novi operatori u Hrvatskoj, a od 2010. prelaskom na IMS u svojoj mreži navedenu uslugu korisnicima počeo je pružati i HT

¹⁶ Dijelu korisnika koji je nakon migracije na all-IP IMS tehnologiju želio ostati na POTS priključcima je to omogućeno preko POTS portova na MSAN uređajima. Na strani korisnika su to POTS priključci, dok se pretvorba u VoIP događa u MSAN (eng. Multi-Service Access Node) uređajima

Slika 1 Usluga pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji prema „vrstama“ priključaka



Izvor: Tromjesečni upitnici HAKOM-a - telefonske usluge u javnoj nepokretnoj komunikacijskoj mreži, prosinac 2020.

Općenito, pristup putem internetskog protokola (IP) obuhvaća sve vrste prijenosa govora putem internetskog protokola, a koje mogu biti upravljane i neupravljane. U slučaju „neupravljenih“ (eng. *non-managed*) poziva radi se o usluzi prijenosa govora koja se pruža putem IP tehnologije, ali koja u isto vrijeme u jednom svom dijelu prolazi kroz javni internet (VoIP) i kao takva nema garantiranu kvalitetu. Ovu vrstu poziva čine usluge kao što su pozivi putem Skype-a ili Viber-a i sličnih aplikacija (tzv. OTT usluge). U slučaju „upravljenih“ (eng. *managed*) VoIP poziva riječ je o usluzi prijenosa govora koja se pruža putem IP tehnologije i koja u potpunosti prolazi kroz mrežu operatora, međutim ne osigurava poseban virtualni kanal za prijenos govora. Zbog spomenutih karakteristika, prije svega nepostojanja posebnog virtualnog kanala za prijenos govora, ni kvaliteta ove vrste VOIP poziva ne odgovara u potpunosti kvaliteti javno dostupne telefonske usluge u nepokretnoj mreži.

Slijedom navedenog, HAKOM će razmatrati uslugu prijenosa govora koja se pruža putem IP/IMS tehnologije, pri čemu se garantira kvaliteta usluge i kao takva u potpunosti odgovara kvaliteti javno dostupne telefonske usluge.

Naime, IMS tehnologija koju koristi HT i IP tehnologija koju koriste alternativni operatori osiguravaju garantiranu kvalitetu govorne usluge, jer koriste poseban virtualni kanal za prijenos govora. Stoga je, za potrebe utvrđivanja najzastupljenije usluge, HAKOM uzeo u obzir sve maloprodajne ponude u kojima se uz uslugu pristupa pruža i javno dostupna telefonska usluga.

Prema dostupnim podacima, udio IP priključaka¹⁷ iznosio je na kraju 2020. 61,03%. Slijedom navedenog, kao polazište u odnosu na koje se utvrđuju zamjenske usluge određen je IP priključak.

¹⁷ Za usporedbu, analizirajući podatke na jednak način, u posljednjem razdoblju obuhvaćenom prošlom analizom tržišta odnosno na kraju 2017., udio IP priključaka iznosio je 51,29%, udio POTS priključaka 35,30%, ISDN priključaka 0,13%, i udio usluge pristupa na fiksnoj lokaciji putem mreža pokretnih komunikacija 13,29%.

Nadalje, pristup putem IP priključka se krajnjim korisnicima može nuditi u svrhu pružanja samostalne javno dostupne telefonske usluge, ali se ista najčešće pruža u kombinaciji s još jednom ili više elektroničkih usluga (npr. širokopojasni pristup internetu i/ili IPTV) u sklopu paketa usluga. Kako se pristup putem IP priključka u svrhu pružanja javno dostupne telefonske usluge unutar paketa usluga ni po čemu ne razlikuje od istog izvan paketa, HAKOM smatra kako je, prilikom utvrđivanja zamjenskih usluga, potrebno uzeti u obzir sve priključke putem kojih se pruža javno dostupna telefonska usluga, bez obzira pruža li se korisnicima isključivo javno dostupna telefonska usluga (samostalni priključci) ili paket usluga koji uz jednu ili više elektroničkih komunikacijskih usluga uključuje i javno dostupnu telefonsku uslugu (eng. *bundled services*).

5.2.1 Pristup putem analognog (POTS) priključka

Prilikom razmatranja zamjenjivosti na strani potražnje, HAKOM stavlja u odnos pristup putem IP priključka i pristup putem POTS priključka koji se koriste u svrhu pružanja javno dostupne telefonske usluge. Bitno je napomenuti kako je ovdje riječ o POTS priključcima samo u pristupnom dijelu mreže (od korisnika do lokale centrale), dok su u dijelu mreže od lokalne centrale prema jezgrenoj mreži svi priključci utemeljeni na IP protokolu. Osim toga, uzevši u obzir da je nakon prelaska na IP/IMS, usluga najma korisničke linije (dalje: WLR usluga) u Republici Hrvatskoj moguća korištenjem MSAN POTS porta te da na taj način, operatori i u IP okruženju koriste veleprodajnu WLR uslugu, svi priključci putem WLR usluge se smatraju POTS priključcima te će ih HAKOM na taj način i tretirati.

Iako se udio POTS priključaka, koji je na kraju 2020. iznosio 24,30%, konstantno smanjuje, POTS priključak se zbog svojih funkcionalnih i cjenovnih karakteristika (u maloprodaji se po istoj cijeni nude korisnički paketi s POTS i IP priključcima) može smatrati zamjenskom uslugom pristupu putem IP priključka u svrhu pružanja javno dostupne telefonske usluge.

Naime, činjenica je da se sve više korisnika odlučuje za zamjenu svojih POTS priključaka s IP priključcima. Većina operatora svoje usluge pruža upravo putem ovih priključaka nudeći krajnjim korisnicima razne mogućnosti i ugovaranje paketa usluga koji uz javno dostupnu telefonsku uslugu sadrže i uslugu pristupa internetu i/ili IPTV uslugu sa ili bez usluga pokretnih mreža. Odabir IP priključka za pristup javnoj komunikacijskoj mreži je posljedica sve veće popularnosti usluga širokopojasnog interneta i IPTV-a kao i potrebe krajnjih korisnika za korištenjem ovih usluga.

Za većinu korisnika funkcionalno nema razlike u korištenju POTS i IP priključka za javno dostupnu telefonsku uslugu te se u slučaju potrebe za pružanjem još neke elektroničke komunikacijske usluge (širokopojasni internet, IPTV), uglavnom koristi IP priključak. IP priključci koji se koriste isključivo za potrebe javno dostupne telefonske usluge krajnjim korisnicima se nude po cijenama sličnim onima za POTS priključke, dok se paketi usluga, koji osim javno dostupne telefonske usluge uključuju i neku/e drugu/e uslugu/e, krajnjim korisnicima nude po cijenama koje im omogućuju ostvarivanje određenih ušteda u odnosu na pojedinačno korištenje usluga te su iz tog razloga paketi usluga znatno popularniji od korištenja IP priključka isključivo za potrebe ostvarivanja javno dostupne telefonske usluge.

Uzimajući u obzir funkcionalne karakteristike i slične cijene IP i POTS priključka, HAKOM smatra da su ove dvije vrste priključaka međusobno zamjenjive na strani potražnje i da pripadaju istom mjerodavnom tržištu.

5.2.2 Pristup na fiksnoj lokaciji putem mreže pokretnih komunikacija

Pristup na fiksnoj lokaciji putem mreže pokretnih komunikacija u svrhu pružanja javno dostupne telefonske usluge se u Republici Hrvatskoj ostvaruje putem usluge Homebox koju pruža A1, a udjel krajnjih korisnika koji koriste ovakvu vrstu pristupa na kraju 2020. iznosio je 14,66%. Riječ je o usluzi pristupa na fiksnoj lokaciji koja koristi kapacitete pokretne javne komunikacijske mreže.

Usporedbom mjesečnih naknada za pristup na fiksnoj lokaciji putem mreže pokretnih komunikacija i IP priključak uz javno dostupnu telefonsku uslugu, dolazi se do zaključka da su ove dvije vrste pristupa međusobno zamjenjive budući da korisnik za IP priključak¹⁸ mjesečno plaća naknadu od 60,00 kn (bez PDV-a), dok mjesečna naknada za pristup na fiksnoj lokaciji putem mreže pokretnih komunikacija¹⁹ iznosi 65,60 kn (bez PDV-a). U slučaju malog, ali značajnog trajnog povećanja cijene usluge pristupa putem IP priključka, realno je očekivati da bi korisnik IP priključak mogao zamijeniti pristupom na fiksnoj lokaciji putem mreže pokretnih komunikacija, s obzirom da mu on za potrebe ostvarivanja telefonskih poziva omogućuje istu ili vrlo sličnu funkcionalnost.

Ograničenja karakteristična za ovu vrstu pristupa su izraženija za korisnike koji ovu vrstu pristupa koriste u svrhu ostvarivanja širokopojasnog pristupa internetu, nego što je to slučaj s korisnicima javno dostupne telefonske usluge te stoga HAKOM smatra kako su pristup na fiksnoj lokaciji putem mreže pokretnih komunikacija i pristup putem IP priključka zamjenske usluge na strani potražnje.

5.2.3 Pristup putem ISDN priključka

Osnovni razlog korištenja ISDN priključka bila je potreba korisnika za više govornih kanala. Odabirom ISDN priključka korisnik može imati od najmanje dva (ISDN BRA) pa sve do trideset kanala (ISDN PRA). Kod ISDN PRA priključka korisnik može birati želi li priključiti deset, dvadeset ili trideset kanala. Više govornih kanala korisnik može imati i u slučaju IP priključka.

Budući da krajnjem korisniku omogućuje veliki broj kanala, ISDN PRA priključak zahtijeva i posjedovanje dodatne mrežne opreme za upravljanje pozivima na korisničkoj strani, tj. posjedovanje telefonske (PBX) centrale.

U određenoj mjeri, ISDN PRA priključak se može smatrati zamjenom za više ISDN BRA priključaka i obrnuto, budući da korisnik teoretski može jedan ISDN PRA priključak zamijeniti s više ISDN BRA.

¹⁸ Super 60

¹⁹ FlatboxFon

ISDN priključak je na kraju 2020. imao zanemariv tržišni udio u ukupnom broju priključaka koji se koriste u svrhu pružanja javno dostupne telefonske usluge (0,0035%). HAKOM smatra kako je navedeno posljedica prelaska korisnika na IP priključke koji svojim funkcionalnostima u najvećoj mogućoj mjeri pružaju korisnicima mogućnosti kao i ISDN priključci, te prilagodbe njihova poslovanja all-IP okruženju. Neovisno o tome, HAKOM smatra da su ove dvije vrste priključaka međusobno zamjenjive i da pripadaju istom mjerodavnom tržištu.

5.2.4 Zamjenjivost usluge pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji i usluge pristupa pokretnoj javnoj komunikacijskoj mreži

Tijekom prošlih godina broj priključaka usluga pokretnih javnih komunikacijskih mreža u Republici Hrvatskoj stagnira pa je tako na kraju 2020. gustoća priključaka (broj uređaja) u pokretnim javnim komunikacijskim mrežama u odnosu na broj stanovnika iznosila 102,12% što je u skladu s kretanjem gustoće korisnika posljednjih pet i više godina otkad, nakon godina postupnog pada, gustoća stagnira na postotcima neznatno iznad 100%. Navedeno je posljedica pojave tarifnih paketa koji ne rade razliku u cijeni između poziva unutar mreže i poziva prema drugim mrežama. Ranije su korisnici imali često dva uređaja različitih operatora zbog velikih razlika između cijena poziva unutar mreže i prema drugim mrežama tako da je korisnicima s većom mjesečnom potrošnjom bilo isplativije imati dvije različite pretplate.

U svrhu određivanja dimenzije usluga ovog tržišta, potrebno je razmotriti je li pristup pokretnoj javnoj komunikacijskoj mreži odgovarajuća zamjenska usluga pristupu nepokretnoj javnoj komunikacijskoj mreži s obzirom na povoljnije tarife.

Napredak tehnologije sve više dovodi do toga da se slične usluge mogu pružati i putem nepokretnih i pokretnih mreža, ali i dalje postoji nekoliko čimbenika koji čine pristup pokretnoj mreži funkcionalno drugačijim od pristupa nepokretnoj mreži. Najvažniji čimbenik je, naravno, pokretnost (eng. *mobility*), koja je karakteristična samo za pokretne mreže. Drugim riječima, korisnik pristupa pokretnoj javnoj komunikacijskoj mreži neovisno o lokaciji, dok pristup nepokretnoj javnoj komunikacijskoj mreži može ostvariti samo s fiksne lokacije. Prema tome, zamjenjivost ovih dvaju pristupa za krajnjeg korisnika može biti prihvatljiva samo u jednom smjeru, tj. zbog karakteristike pokretnosti, usluga pristupa pokretnoj javnoj komunikacijskoj mreži predstavlja zamjensku uslugu pristupu nepokretnoj javnoj komunikacijskoj mreži, ali ne i obrnuto. Navedeno obrazloženje zašto se spomenuta dva pristupa ne mogu smatrati zamjenskim uslugama dodatno dolazi do izražaja na tržištu javno dostupne telefonske usluge u Republici Hrvatskoj iz razloga što tu uslugu, kako su i sami operatori naveli tijekom javnog poziva, koriste u velikoj mjeri korisnici starije životne dobi odnosno korisnici koji se ne znaju u dovoljnoj mjeri koristiti novijim tehnologijama (govorna usluga putem pokretne mreže).

Cjenovna usporedba usluge pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji i usluge pristupa pokretnoj javnoj komunikacijskoj mreži u svrhu ostvarivanja javno dostupne telefonske usluge ukazuje na to da bi korisnici koji to žele, jednostavno i uz minimalnu razliku u cijeni mogli uslugu pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji zamijeniti uslugom pristupa pokretnoj javnoj komunikacijskoj mreži. Naime, javno dostupna telefonska usluga u pokretnoj mreži je krajnjim korisnicima dostupna uz tarife na bonove (eng. *pre-paid*) i uz tarife na pretplatu (eng. *post-paid*). Uz tarifu na bonove primjerice, korisnici mogu za 31,2

kn (bez PDV-a) mjesečno (uz dodatnih 8 kn (bez PDV-a) mjesečne naknade za pristup mreži) ostvariti do 200 minuta razgovora prema svim mrežama. Ipak, s obzirom da u slučaju potrošnje ponuđenih minuta prije isteka predviđenih mjesec dana korisnici ostaju bez mogućnosti ostvarivanja odlaznih poziva do sljedeće nadoplate bona, HAKOM smatra kako tarife na bonove ne predstavljaju odgovarajuću zamjensku uslugu usluzi pristupa i javno dostupnoj telefonskoj usluzi na fiksnoj lokaciji. Kada je riječ o tarifama uz pretplatu, trenutno krajnjim korisnicima nije dostupna tarifa koja bi sadržavala isključivo javno dostupnu telefonsku uslugu. Međutim, krajnji korisnici imaju mogućnost za 63,2 kn (bez PDV-a) mjesečno (uz 8 kn (bez PDV-a) mjesečne naknade za uslugu pristupa mreži) ugovoriti tarifu koja sadrži neograničene pozive prema svim mrežama te 3 GB internet prometa što u usporedbi sa 60 kn (bez PDV-a) mjesečne naknade za POTS ili IP priključak (uz uključenih 60 minuta odlaznog prometa) upućuje na zaključak kako usluga pristupa pokretnoj komunikacijskoj mreži u svrhu ostvarivanja javno dostupne telefonske usluge predstavlja zamjensku uslugu usluzi pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji.

Ipak, u Republici Hrvatskoj korisnici još uvijek usluge u pokretnoj mreži koriste uz usluge u nepokretnoj mreži, odnosno još uvijek ove dvije vrste usluga percipiraju prvenstveno kao komplementarne prije negoli kao zamjenske usluge. Stoga, a s obzirom i na populaciju koja koristi javno dostupnu telefonsku uslugu putem nepokretne mreže, HAKOM zaključuje kako iako usluga pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji i usluga pristupa pokretnoj javnoj komunikacijskoj mreži nisu u potpunosti zamjenjive usluge, ipak usluge u pokretnoj komunikacijskoj mreži čine/predstavljaju snažan konkurentski pritisak na usluge pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji.

5.2.5 Zamjenjivost usluge pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne korisnike i usluge pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za poslovne korisnike

Iako privatni i poslovni korisnici mogu imati bitno različite potrebe u pogledu komuniciranja, pristup javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji u svrhu pružanja javno dostupne telefonske usluge je za obje vrste korisnika funkcionalno identičan, budući da se pruža putem iste infrastrukture i osigurava jednaku ili sličnu kvalitetu usluge. Veliki poslovni korisnici mogu zahtijevati neke dodatne usluge i/ili veću kvalitetu usluge, ali osnovna funkcionalnost je i dalje jednaka.

Uspoređujući tarifne pakete, koji uz uslugu pristupa uključuju i određeni telefonski promet, i cijene po kojima se ti paketi nude privatnim i poslovnim korisnicima, može se doći do zaključka kako su isti gotovo identični. Iako gotovo svi operatori imaju zasebne ponude za privatne i poslovne korisnike, većina tarifnih paketa je ipak dostupna i privatnim i poslovnim korisnicima uz jednake ili slične cijene. Prilikom potpisivanja ugovora, operatori još uvijek dijele ove dvije vrste korisnika u zasebne skupine, ali u konačnici i jedni i drugi, ovisno o njihovim potrebama, mogu dobiti slične usluge bez značajnijih razlika. Privatni korisnici ne mogu direktno birati tarifne pakete koji su namijenjeni poslovnim korisnicima, ali iz razloga što je isti ili gotovo isti tarifni paket većinom ponuđen i privatnim korisnicima po sličnim ili istim cijenama i uvjetima, ne postoji ni realna potreba za takvim odabirom. Slična je situacija i s poslovnim korisnicima

koji isključivo biraju tarifne pakete namijenjene poslovnim korisnicima, ali čije su cijene također vrlo slične ili jednake cijenama tarifnih paketa privatnih korisnika.

Slijedom svega navedenog, iako svjestan određenih razlika u potrebama privatnih i poslovnih korisnika i činjenice da operatori još uvijek razlikuju ove dvije vrste korisnika, HAKOM smatra da na strani potražnje ipak nije potrebno definirati dva zasebna tržišta, već da usluge pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike pripadaju istom mjerodavnom tržištu.

5.3 Zamjenjivost na strani ponude

Zamjenjivost na strani ponude se očituje u mogućnosti da drugi operator koji ne pruža usluge pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji u svrhu pružanja javno dostupne telefonske usluge i koji ne posjeduje vlastitu infrastrukturu, u slučaju povećanja cijena usluge pristupa hipotetskog monopolista istu počne pružati. Operator koji ne posjeduje vlastitu pristupnu infrastrukturu do krajnjeg korisnika ne bi bio u mogućnosti ponuditi uslugu pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji u kratkom vremenu prije svega zbog potrebnih radnji koje iziskuju dugo vrijeme realizacije (npr. kopanje, povlačenje medija i dr.) te zbog visine njihovih pratećih troškova. Stoga, nije realno da bi takav operator mogao ponuditi uslugu pristupa javnoj komunikacijskoj mreži koje se pruža na fiksnoj lokaciji u kratkom vremenu i kao brzi odgovor na malo, ali trajno povećanje cijena hipotetskog monopolista pa HAKOM zaključuje da na strani ponude ne postoji dodatna zamjenska usluga u odnosu na usluge koje su već uključene na strani potražnje.

5.4 Mjerodavno tržište u zemljopisnoj dimenziji

Mjerodavno tržište u zemljopisnoj dimenziji obuhvaća područja u kojemu određeni operatori pružaju usluge pod istim uvjetima, u kojima su uvjeti tržišnog natjecanja slični ili dovoljno homogeni i koji se mogu razlikovati od susjednih zemljopisnih područja u kojima su prevladavajući uvjeti konkurencije znatno različiti ili heterogeni.

Nadalje, zemljopisna dimenzija mjerodavnog tržišta se uglavnom određuje na osnovu pokrivenosti mrežom i postojanja jednakog pravnog i regulatornog okvira na određenom zemljopisnom području. U tom smislu potrebno je istaknuti da alternativni operatori grade vlastite mreže (to se posebice odnosi na urbana područja) putem kojih se mogu pružati i usluge pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji u svrhu pružanja javno dostupne telefonske usluge, međutim te mreže se prvenstveno grade zbog pružanja usluga širokopojasnog pristupa. Naime, gradnja novih mreža radi pružanja usluge pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji u svrhu pružanja javno dostupne telefonske usluge ne bi bila ekonomski opravdana niti isplativa. S druge strane, najveći konkurentski pritisak na usluge pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji u svrhu pružanja javno dostupne telefonske usluge dolazi od usluga pristupa na fiksnoj lokaciji putem pokretne mreže koja je rasprostranjena jednoliko na cijelom teritoriju Republike Hrvatske. Stoga se može zaključiti, da usprkos sve većoj pokrivenosti određenih područja alternativnim širokopojasnim infrastrukturama da su, ako se promatra samo tržište pristupa javnoj komunikacijskoj mreži

na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike, uvjeti tržišnog natjecanja na području cijele Republike Hrvatske slični i dovoljno homogeni.

Uzevši u obzir kako po mišljenju HAKOM-a postojeći ili novi operatori koji eventualno žele ući na ovo tržište ne mogu isplativost poslovanja temeljiti isključivo na pružaju javno dostupne telefonske usluge krajnjim korisnicima putem nepokretne mreže te da su uvjeti tržišnog natjecanja (uzimajući u obzir samo tržište pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike) na području cijele Republike Hrvatske slični, HAKOM smatra kako na ovom tržištu nije potrebno provesti detaljnu geografsku analizu tržišta, nego će se ista provesti prilikom analiza tržišta širokopojasnog pristupa (M3a/2014 i M3b/2014).

Slijedom navedenog HAKOM smatra da je mjerodavno tržište pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike u zemljopisnoj dimenziji u opsegu nacionalno, odnosno mjerodavno tržište u zemljopisnoj dimenziji čini cijeli teritorij Republike Hrvatske.

5.5 Stajalište nadležnog regulatornog tijela o određivanju mjerodavnog tržišta

Na temelju zamjenjivosti na strani ponude i potražnje, HAKOM je zaključio da mjerodavno tržište pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike obuhvaća sljedeće usluge:

- uslugu pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike koja se pruža putem IP priključka, neovisno o tome nudi li se navedeni pristup samostalno ili kao sastavni dio paketa usluga;
- uslugu pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike koja se pruža putem POTS priključka, neovisno o tome nudi li se navedeni pristup samostalno ili kao sastavni dio paketa usluga;
- uslugu pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike koja se pruža na fiksnoj lokaciji putem mreže pokretnih komunikacija, neovisno o tome nudi li se navedeni pristup samostalno ili kao sastavni dio paketa usluga;
- uslugu pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike koja se pruža putem ISDN priključka, neovisno o tome nudi li se navedeni pristup samostalno ili kao sastavni dio paketa usluga.

Nadalje, HAKOM je odredio da je mjerodavno tržište u zemljopisnoj dimenziji nacionalni teritorij Republike Hrvatske.

6 Test tri mjerila na tržištu pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike

S obzirom da tržište pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike²⁰ nije sastavni dio Preporuke o mjerodavnim tržištima²¹, HAKOM može prethodno regulirati navedeno tržište jedino u slučaju da su na njemu istodobno zadovoljena sljedeća tri mjerila:

- prisutnost visokih i trajnih zapreka za ulazak na tržište, strukturne, pravne ili regulatorne prirode
- struktura tržišta koja ne teži razvoju djelotvornoga tržišnog natjecanja unutar odgovarajućega vremenskog okvira
- primjena mjerodavnih propisa o zaštiti tržišnog natjecanja sama po sebi ne omogućuje na odgovarajući način uklanjanje nedostataka na tržištu.

U slučaju da su istodobno zadovoljena sva tri mjerila, HAKOM je u mogućnosti provesti analizu kojom se utvrđuje razina tržišnog natjecanja, odnosno utvrđuje se postoje li na tržištu operatori sa značajnom tržišnom snagom.

Ukoliko HAKOM utvrdi da na tržištu nisu zadovoljena sva tri mjerila, donijet će odluku o ukidanju prethodno određenih regulatornih obveza.

HAKOM će provjeravati prisutnost visokih i trajnih zapreka za ulazak na tržište (prvo mjerilo) te će provjeravati teži li struktura tržišta djelotvornom tržišnom natjecanju unutar odgovarajućeg vremenskog okvira (drugo mjerilo) zasebno s aspekta cjelokupnog tržišta te zasebno s aspekta Optime. Uzevši u obzir kako su u postojećoj analizi tržišta glavni temelj za regulaciju tržišta, a time podredno i određivanje regulatornih obveza, bila HT-ova upravljačka prava u Optimi, koja su prestala 10. srpnja 2021., HAKOM smatra opravdanim prvo i drugo mjerilo analizirati i zasebno za Optimu.

6.1 Trenutno stanje na tržištu pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike

Predmet ovog dokumenta je tržište pristupa javnoj komunikacijskoj mreži za privatne i poslovne korisnike koje obuhvaća uslugu pristupa mreži u svrhu ostvarivanja javno dostupne telefonske usluge koju korisnici u Republici Hrvatskoj ostvaruju putem IP priključaka, POTS priključaka, korištenjem usluge pristupa na fiksnoj lokaciji putem mreže pokretnih komunikacija ili pak putem ISDN priključaka²².

Uvodno, potrebno je istaknuti kako posljednjih godina u Republici Hrvatskoj interes krajnjih korisnika za samostalnom javno dostupnom telefonskom uslugom kontinuirano opada.

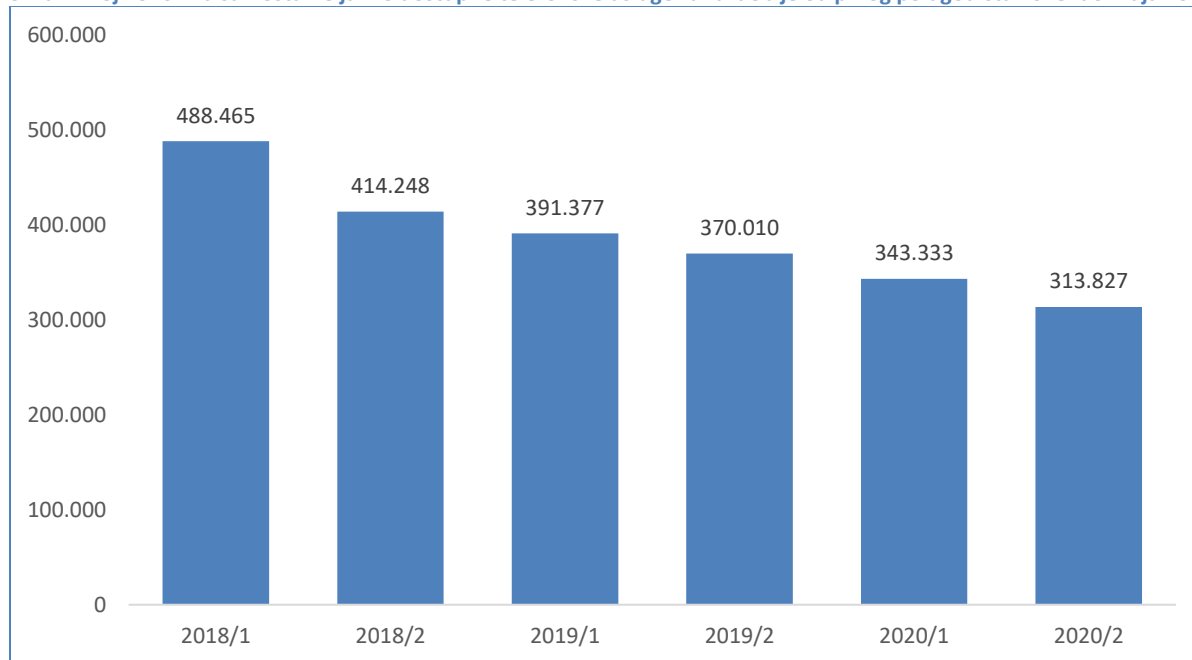
²⁰ Tržište je bilo sastavni dio popisa tržišta koja su podložna prethodnoj regulaciji prema Preporuci Europske komisije od 17. prosinca 2007. (2007/879/EC). Nakon što je navedena Preporuka zamijenjena Preporukom Europske komisije od 9. listopada 2014. (2017/710/EU), mjerodavno tržište koje je predmet ovog dokumenta više se ne nalazi na popisu tržišta podložnih prethodnoj regulaciji.

²¹ v. fusnotu 2

²² HAKOM je prilikom određivanja definicije tržišta u dimenziji usluga u poglavlju 5 vodio računa i o Preporuci Europske komisije iz 2007.

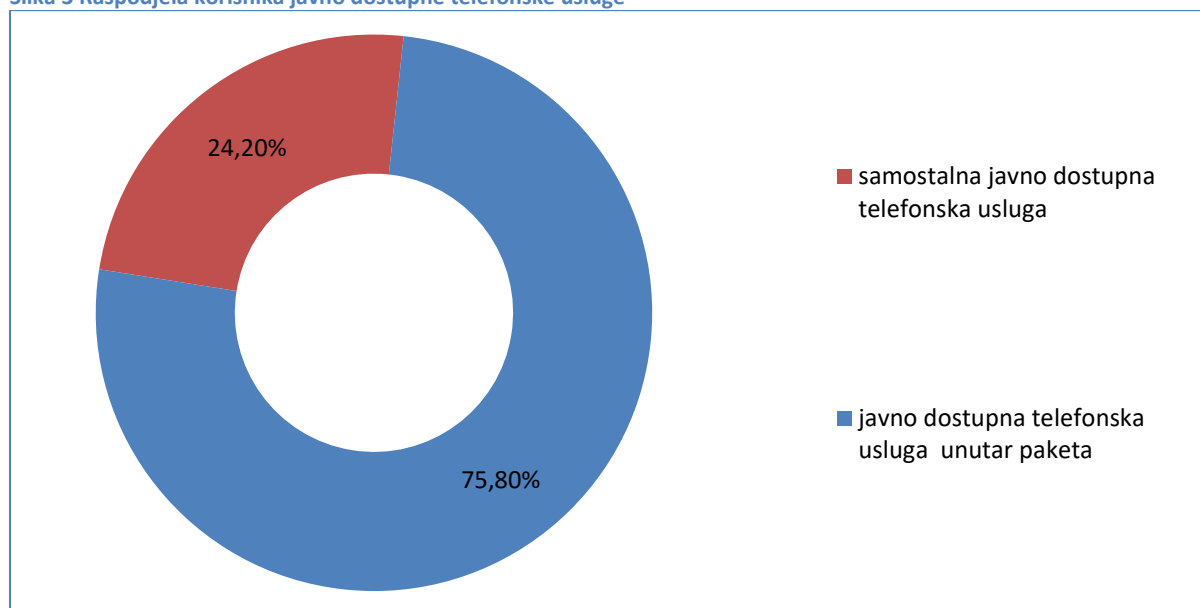
Primjerice, u prethodnom trogodišnjem razdoblju broj korisnika samostalne javno dostupne telefonske usluge smanjen je za 35%. (Slika 2). Istovremeno, sve je više korisnika koji javno dostupnu telefonsku uslugu u nepokretnoj mreži dopunjavaju uslugom pristupa internetu, uslugom televizije te javno dostupnom telefonskom uslugom u pokretnoj mreži kroz tzv. pakete usluga ugovaranjem kojih korisnici ostvaruju značajne popuste te čiji broj kontinuirano raste. Tako, na kraju 2020., 76% korisnika svoje usluge u nepokretnoj mreži koristi kroz pakete usluga (Slika 3).

Slika 2 Broj korisnika samostalne javno dostupne telefonske usluge za razdoblje od prvog polugodišta 2018. do kraja 2020.



Izvor: Tromjesečni upitnici HAKOM-a - telefonske usluge u javnoj nepokretnoj komunikacijskoj mreži, prosinac 2020.

Slika 3 Raspodjela korisnika javno dostupne telefonske usluge

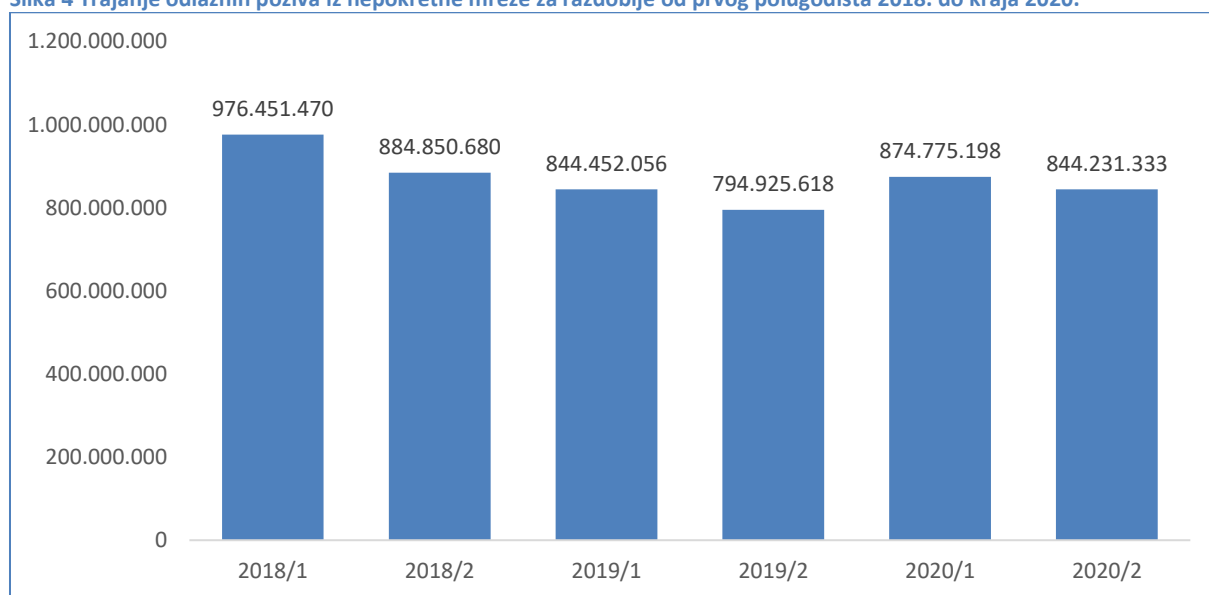


Izvor: Tromjesečni upitnici HAKOM-a - telefonske usluge u javnoj nepokretnoj komunikacijskoj mreži, prosinac 2020.

Usljed povećane potražnje za paketima širokopojasnih usluga, širokopojasni pristup internetu predstavlja prevladavajući način pružanja usluga u nepokretnim mrežama, a s obzirom na kontinuirani rast prihoda tog segmenta tržišta, jasno je kako je javno dostupna telefonska usluga danas prateća usluga uz širokopojasne usluge (pristupa internetu ili IPTV-a).

Uz prethodno navedeno, u razdoblju od prvog polugodišta 2018. do kraja 2020. nastavljen je opadajući trend korištenja javno dostupne telefonske usluge. Tako je u promatranom razdoblju zabilježen pad broja odlaznih minuta iz nepokretne mreže od 14% (Slika 4). Pri tom se blagi porast zabilježen u 2020. može objasniti povećanom potrebom za telefoniranjem uslijed mjera socijalnog distanciranja zbog pandemije COVID-19 i dva razorna potresa koja su pogodila Republiku Hrvatsku.

Slika 4 Trajanje odlaznih poziva iz nepokretne mreže za razdoblje od prvog polugodišta 2018. do kraja 2020.



Izvor: Tromjesečni upitnici HAKOM-a - telefonske usluge u javnoj nepokretnoj komunikacijskoj mreži, prosinac 2020.

Zbog prethodno navedenog, HAKOM je mišljenja kako operatori u Republici Hrvatskoj svoje poslovne planove danas ne mogu temeljiti na usluzi pristupa nepokretnoj mreži u svrhu javno dostupne telefonske usluge te očekuje da će, u razdoblju na koje se odnosi ova analiza operatori nastaviti aktivnosti kojima se potiče prelazak korisnika samostalne javno dostupne telefonske usluge na pakete usluga.

U nastavku, HAKOM će provesti analizu tri mjerila iz članka 53. stavka 2. ZEK-a.

6.2 Prvo mjerilo: Prisutnost visokih i trajnih zapreka za ulazak na tržište, strukturne, pravne ili regulatorne prirode

Prvo mjerilo iz članka 53. stavka 2. ZEK-a se odnosi na prisutnost visokih i trajnih zapreka ulasku na tržište. Njime se nastoji odrediti postoje li u određenom trenutku visoke i trajne zapreke ulaska na tržište koje mogu biti strukturne, pravne ili regulatorne prirode.

6.2.1 Strukturne zapreke ulaska na tržište

Visoke strukturne zapreke postoje na tržištu na kojem je za pružanje usluga potrebna infrastruktura čija replikacija nije moguća ili za koju replikacija nije ekonomski opravdana, na tržištima koja karakteriziraju ekonomija razmjera i/ili opsega, visoki nepovratni troškovi i sl. Utvrđivanjem postoje li visoke i trajne prepreke ulaska na određeno tržište, HAKOM može utjecati na razvoj djelotvornog tržišnog natjecanja na tom tržištu.

Kako bi krajnjim korisnicima mogao ponuditi uslugu pristupa u svrhu isključivo javno dostupne telefonske usluge, koja je predmet ovog dokumenta, postojeći operator može sam graditi pristupnu infrastrukturu do krajnjeg korisnika ili može koristiti pristupnu infrastrukturu drugog operatora. Kapitalna ulaganja potrebna za izgradnju i stavljanje u uporabu pristupne mrežne infrastrukture za pružanje isključivo javno dostupne telefonske usluge su izuzetno visoka odnosno, u potpunosti neisplativa. Međutim, u određenim područjima postoje već izgrađene mreže alternativnih operatora putem kojih se također mogu pružati telefonske usluge, iako su te mreže izgrađene kako bi se pružale usluge širokopojasnog pristupa i u pravilu se samostalne telefonske usluge niti ne pružaju putem tih mreža. S druge strane ne smije se zanemariti da su operatori pokretnih mreža već izgradili vlastitu infrastrukturu kojom gotovo u potpunosti pokrivaju cjelokupni teritorij Republike Hrvatske te da već pružaju (Homebox usluga od A1) ili mogu pružati javno dostupnu telefonsku uslugu na nepokretnoj lokaciji.

Ipak, uzimajući u obzir zemljopisnu rasprostranjenost pristupne mrežne infrastrukture HT-a, te da repliciranje arhitekture HT-a za pružanje samostalne telefonske usluge nije ekonomski opravdano, HAKOM smatra kako na ovom tržištu postoji strukturna zapreka nadzora infrastrukture kod koje postoje visoke zapreke razvoju infrastrukturne konkurencije.

Međutim, da bi se u potpunosti sagledao kriterij postojanja visokih zapreka razvoju infrastrukturne konkurencije, potrebno je analizirati i postojanje/dostupnost veleprodajnih ponuda putem kojih operatori mogu ostvarivanjem pristupa HT-ovoj mreži krajnjim korisnicima ponuditi uslugu pristupa u svrhu pružanja javno dostupne telefonske usluge, a koje mogu dovesti do ublažavanja ili potpunog uklanjanja visokih zapreka ulasku na predmetno maloprodajno tržište.

U trenutku pisanja ovog dokumenta, na veleprodajnoj razini, operatori mogu koristiti sljedeće usluge pristupa HT-ovoj mreži:

- usluga najma korisničke linije (WLR) uz uslugu predodabira operatora (CPS)
- usluga izdvojenog pristupa lokalnoj petlji (ULL)
- usluga pristupa pasivnoj pristupnoj svjetlovodnoj mreži na lokaciji distribucijskog čvora za svjetlovodne distribucijske mreže (FA-PON)
- usluga virtualnog kanala za govor (VOIP) uz uslugu veleprodajnog širokopojasnog pristupa (N)BSA
- usluga samostalnog virtualnog kanala za govor (NBSA VOIP)

te na temelju istih ponuditi krajnjim korisnicima maloprodajnu uslugu pristupa mreži u svrhu ostvarivanja javno dostupne telefonske usluge.

Usluga najma korisničke linije (WLR) predstavlja „preprodaju“ HT-ove usluge pristupa te ne zahtjeva dodatna ulaganja od strane operatora koja postoje u slučaju usluge izdvojenog pristupa lokalnoj petlji (ULL), usluge pristupa pasivnoj pristupnoj svjetlovodnoj mreži na lokaciji distribucijskog čvora za svjetlovodne distribucijske mreže (FA-PON) i usluge samostalnog virtualnog kanala za govor (NBSA VOIP).

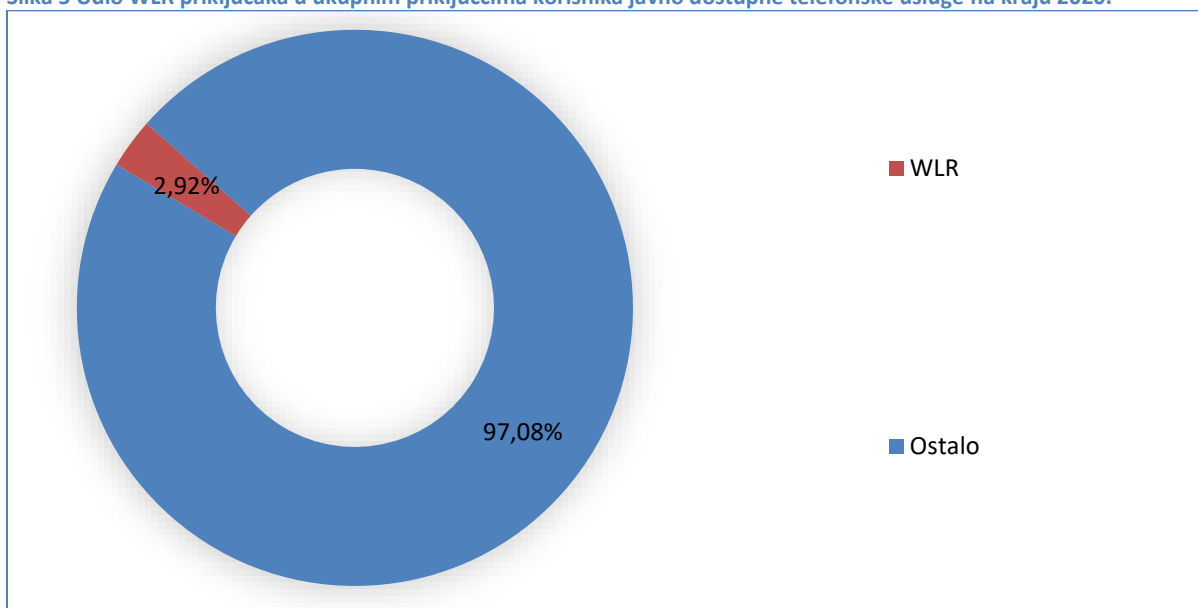
Drugim riječima, troškovi (troškovi modema, troškovi DSLAM-a, troškovi prijenosne mreže itd.) koji postoje prilikom uspostave direktnog pristupa mreži kroz uslugu izdvojenog pristupa lokalnoj petlji, a koja operatorima omogućava pružanje kompletne lepeze širokopojsnih usluga ili troškovi koje operatori imaju kad koriste uslugu samostalnog virtualnog kanala za govor (VoIP) koju je također moguće jednostavno dopuniti bilo kojom drugom širokopojsnom uslugom, sugeriraju kako je poslovno gotovo neisplativo postojećim operatorima izabrati ove veleprodajne usluge kako bi krajnjim korisnicima pružali isključivo samostalnu javno dostupnu telefonsku uslugu. Međutim, iako operatori korisnici usluge direktnog pristupa prvenstveno koriste kako bi pružali pakete usluga (telefonska usluga, usluga pristupa Internetu, IPTV usluga), vlastite mrežne troškove povezane s pružanjem tih usluga ionako već imaju, oni uslugu samostalne telefonske usluge pojedinačnim korisnicima mogu pružiti uz nešto veće troškove u odnosu na troškove trenutno regulirane WLR usluge, ali uz ukupnu manju isplativost nego kada te usluge koriste za pružanje paketa usluga.

Dakle, ocjenjujući troškovnu isplativost, operatori koji bi željeli krajnjim korisnicima ponuditi isključivo javno dostupnu telefonsku uslugu, učinili bi to korištenjem indirektnog pristupa mreži putem WLR/CPS usluge iz razloga što taj, indirektni pristup mreži drastično smanjuje vlastite mrežne troškove operatora.

Međutim, uz spomenutu troškovnu prednost koju WLR/CPS usluga ima u odnosu na usluge direktnog pristupa, treba napomenuti kako su mogućnosti operatora koji koriste WLR/CPS uslugu za diverzifikacijom maloprodajnih usluga bitno ograničene. Uzimajući u obzir sve gore navedeno, a naročito okolnost sve manje potražnje za samostalnom javno dostupnom telefonskom uslugom te sve izraženiju potražnju korisnika za širokopojsnim uslugama, odnosno za paketima usluga, HAKOM je mišljenja kako, operatori koji nemaju vlastitu infrastrukturu, telefonske usluge (koje su sve više dio paketa usluga) mogu jednostavno pružati putem reguliranih veleprodajnih usluga ULL, FA-PON i NBSA.

Drugim riječima, zbog svega prethodno navedenog, HAKOM smatra kako veleprodajna WLR usluga više nije relevantna za razvoj tržišta elektroničkih komunikacija iz razloga što operatori na njoj više ne mogu planirati niti temeljiti svoju konkurentnost. U prilog navedenom govore i podaci o broju korisnika WLR usluge, čiji je udio u ukupnom broju korisnika javno dostupne telefonske usluge na kraju 2020. gotovo zanemariv i iznosi 2,92% (Slika 5).

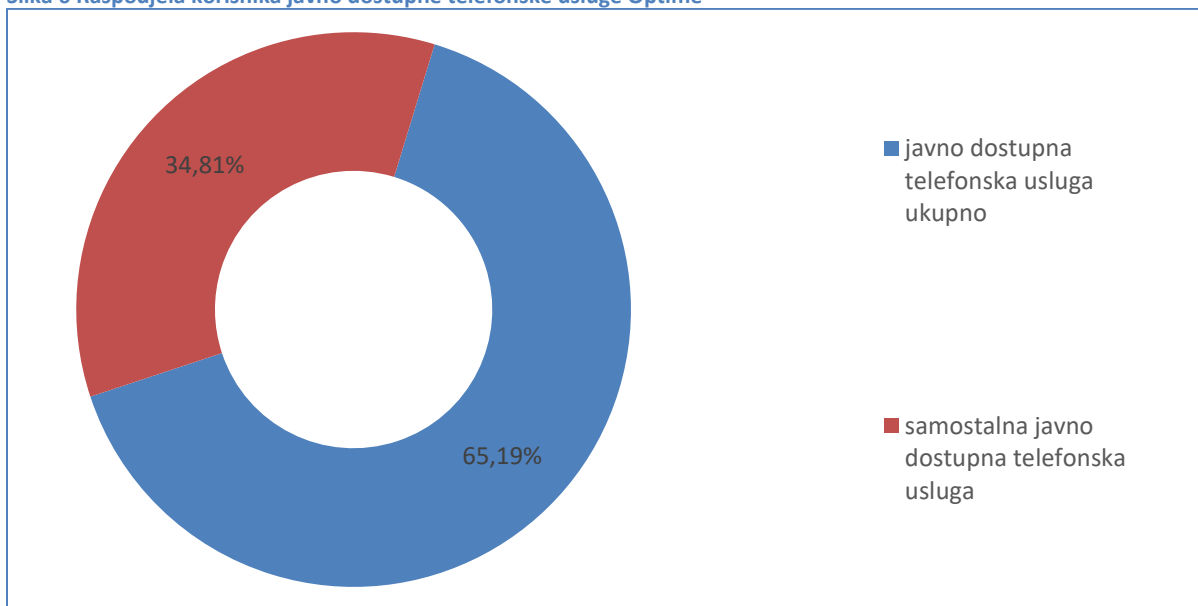
Slika 5 Udio WLR priključaka u ukupnim priključcima korisnika javno dostupne telefonske usluge na kraju 2020.



Izvor: Tromjesečni upitnici HAKOM-a - telefonske usluge u javnoj nepokretnoj komunikacijskoj mreži, prosinac 2020.

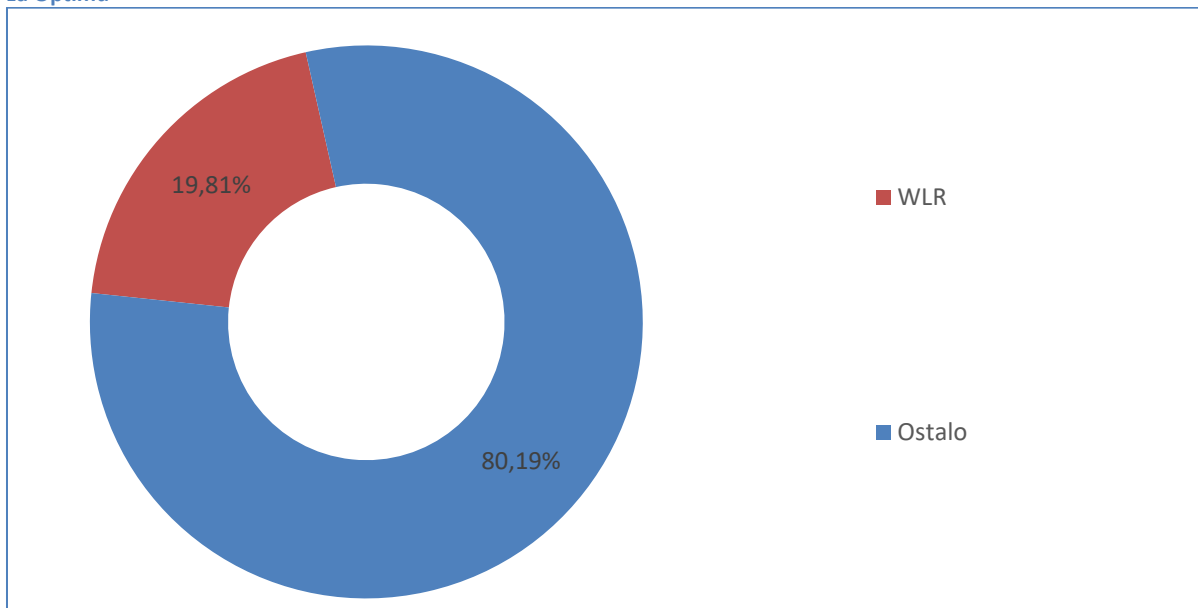
Ipak, promatrajući s aspekta Optime, uz 65,19% korisnika koji javno dostupnu telefonsku uslugu koriste u paketima usluga (Slika 6) udio Optiminih WLR/CPS korisnika u ukupnom broju korisnika javno dostupne telefonske usluge Optime na kraju 2020. iznosi 19,81% (Slika 7), što prema mišljenju HAKOM-a predstavlja značajan udio korisničke baze Optime, međutim ne utječe na prethodno izneseni zaključak. Naime, posljednjih godina i sama Optima provodi aktivnosti kojima potiče prelazak korisnika na pakete usluga, odnosno na veleprodajnoj razini WLR uslugu zamjenjuje uslugom ULL-a ili NBSA uslugom pa je zadržavanje navedenih pokazatelja na razinama onih iz prethodne analize, između ostalog posljedica i smanjenja ukupnog broja korisnika javno dostupne telefonske usluge Optime (a što je u skladu s tržišnim kretanjem ukupnog broja korisnika javno dostupne telefonske usluge).

Slika 6 Raspodjela korisnika javno dostupne telefonske usluge Optime



Izvor: Tromjesečni upitnici HAKOM-a - telefonske usluge u javnoj nepokretnoj komunikacijskoj mreži, prosinac 2020.

Slika 7 Udio WLR priključaka u ukupnim priključcima korisnika javno dostupne telefonske usluge na kraju 2020. – podaci za Optimu



Izvor: Upitnik za prikupljanje podataka za potrebe provođenja postupka analize tržišta, svibanj 2021.

Dakle, u odnosu na povećanu potražnju krajnjih korisnika za paketima usluga u kojima je javno dostupna telefonska usluga jedna od sastavnica, i široko rasprostranjenu dostupnost veleprodajnih usluga ULL-a, FA-PON i (N)BSA putem kojih operatori mogu odgovoriti na zahtjeve krajnjih korisnika, a koje je HT obvezan pružati pod reguliranim uvjetima, HAKOM smatra kako postojanje ovih ponuda u značajnoj mjeri ublažava/uklanja visoke zapreke ulasku na mjerodavno tržište. Naime, upravo ove veleprodajne usluge omogućavaju operatorima da putem njih ponude krajnjim korisnicima javno dostupnu telefonsku uslugu na isplativ način (odnosno u kombinaciji s drugim elektroničkim komunikacijskim uslugama).

Osim toga, potrebno je uzeti u obzir kako je pristup mreži putem IP priključka u Republici Hrvatskoj (u kojoj je potpuni prelazak na all-IP međupovezivanje završen 2015.) prevladavajući način na koji korisnici ostvaruju pristup mreži, što samo upućuje na zaključak da su telefonske usluge temeljene na VOIP tehnologiji (upravljani VOIP pozivi) široko i dobro prihvaćene od strane većine krajnjih korisnika.

Slijedom prethodno navedenog, HAKOM smatra kako postojanje veleprodajnih ponuda na temelju kojih ostali operatori mogu krajnjim korisnicima ponuditi javno dostupnu telefonsku uslugu u kombinaciji s bilo kojom drugom elektroničkom komunikacijskom uslugom, ublažava visoke i trajne strukturne zapreke ulasku na mjerodavno tržište i to u mjeri u kojoj u odsustvu regulacije ne bi bio ugrožen daljnji razvoj djelotvornog tržišnog natjecanja.

6.2.2 Pravne ili regulatorne zapreke ulaska na tržište

Na temelju preporuke Europske komisije, pravne ili regulatorne prepreke ne ovise o ekonomskim uvjetima, već proizlaze iz pravnih, administrativnih ili ostalih sličnih mjera koje indirektno utječu na ulazak novih operatora na tržište.

Glavne pravne ili regulatorne zapreke ulaska na tržište odnose se na sljedeće:

- potrebu za administrativnom odlukom, odnosno dozvolom, kako bi se moglo započeti s komercijalnim radom;
- ograničenja i uvjete povezane uz uporabu radiofrekvencijskog spektra;
- utjecaj načina na koji je postavljena regulacija na nove operatore koji planiraju ući na tržište.

a) potreba za administrativnom odlukom, odnosno dozvolom, kako bi se moglo započeti s komercijalnim radom

Temeljem članka 31. ZEK-a, svaka pravna ili fizička osoba ima pravo postaviti, upotrebljavati i davati na korištenje elektroničku komunikacijsku mrežu te pružati elektroničke komunikacijske usluge na području RH bez pribavljanja posebnog ovlaštenja, odnosno u mogućnosti su navedene usluge pružati samo na temelju općeg ovlaštenja. Opće ovlaštenje podrazumijeva da su, sukladno članku 32. ZEK-a, obvezni 15 dana prije početka pružanja usluga obavijestiti u pisanom obliku HAKOM o svojoj namjeri.

b) ograničenja i uvjeti povezani uz uporabu radiofrekvencijskog spektra

Navedeni tip zapreke se ne odnosi na tržište koje je predmet ovog dokumenta.

c) utjecaji načina na koji je postavljena regulacija na nove operatore koji planiraju ući na tržište

HAKOM smatra kako ne postoje nikakve odredbe, u zakonskim ili podzakonskim aktima, koje bi onemogućile postojećem operatoru da nastavi pružati usluge. Svaki operator može putem vlastite infrastrukture pružati uslugu pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike pri čemu ne postoji nikakva regulatorna zapreka ulasku na predmetno tržište ili zadržavanja na spomenutom tržištu.

6.2.3 Zaključak o prvom mjerilu

Na temelju činjenica iznesenih u prvom mjerilu, HAKOM zaključuje kako su na tržištu pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike, postojanjem odgovarajućih zamjenskih veleprodajnih ponuda na temelju kojih operatori mogu bez prevelikih dodatnih troškova odgovoriti na zahtjeve krajnjih korisnika, značajno ublažene visoke i trajne strukturne zapreke za ulazak na tržište, dok zapreke pravne i regulatorne prirode na ovom tržištu ne postoje. HAKOM smatra da na tržištu na pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike prvo mjerilo nije zadovoljeno.

6.3 Drugo mjerilo: Struktura tržišta koja ne teži razvoju djelotvornoga tržišnog natjecanja unutar odgovarajućega vremenskog okvira

Analiza drugog mjerila kojom se nastoji utvrditi teži li tržište u točno određenom trenutku i određenom budućem razdoblju djelotvornom tržišnom natjecanju trebala bi se provesti tako da se utvrdi razina tržišnog natjecanja i pored postojanja mogućih zapreka za ulazak na tržište, a imajući na umu činjenicu da i tržište gdje postoje prepreke za ulazak na tržište može imati

karakteristike po kojima teži razvoju djelotvornog tržišnog natjecanja unutar odgovarajućeg vremenskog okvira. Težnja razvoju održivog tržišnog natjecanja unutar odgovarajućeg vremenskog okvira ne znači da će se isto dogoditi u vrlo kratkom razdoblju, već znači da je analizom utvrđeno da postoji određena dinamika tržišnih događaja i pokazatelja koja bi mogla dovesti do djelotvornog tržišnog natjecanja i bez prethodne regulacije.

HAKOM je mišljenja da se danas, trendovi koje Europska komisija uzima u obzir prilikom provođenja testa tri mjerila na ovom mjerodavnom tržištu ne razlikuju bitno od onih u Republici Hrvatskoj.

Primjerice, jedna od glavnih pretpostavki na kojima Europska komisija još 2014. temelji svoj zaključak o izostavljanju ovog mjerodavnog tržišta s popisa tržišta podložnih prethodnoj regulaciji je pretpostavka da će učinkovita konkurencija na ovom tržištu biti potaknuta razvojem na blisko povezanom maloprodajnom tržištu širokopojasnog pristupa, kao i zamjenom telefonskih usluga u nepokretnoj mreži telefonskim uslugama u pokretnim mrežama (eng. *Fixed-Mobile Substitution*). Dodatno, Europska komisija navodi da će VoIP usluge, uslijed razvoja alternativnih NGA infrastruktura (kabelska, FTTx) i jednostavnog pristupa reguliranim veleprodajnim uslugama poput ULL, FA-PON i (N)BSA, igrati sve važniju ulogu na tržištu pristupa telefonskim uslugama na nepokretnoj lokaciji. Uz to, još 2014. je bio vidljiv trend porasta zahtjeva korisnika za paketima usluga i trend smanjenja korištenja samostalnih telefonskih usluga.

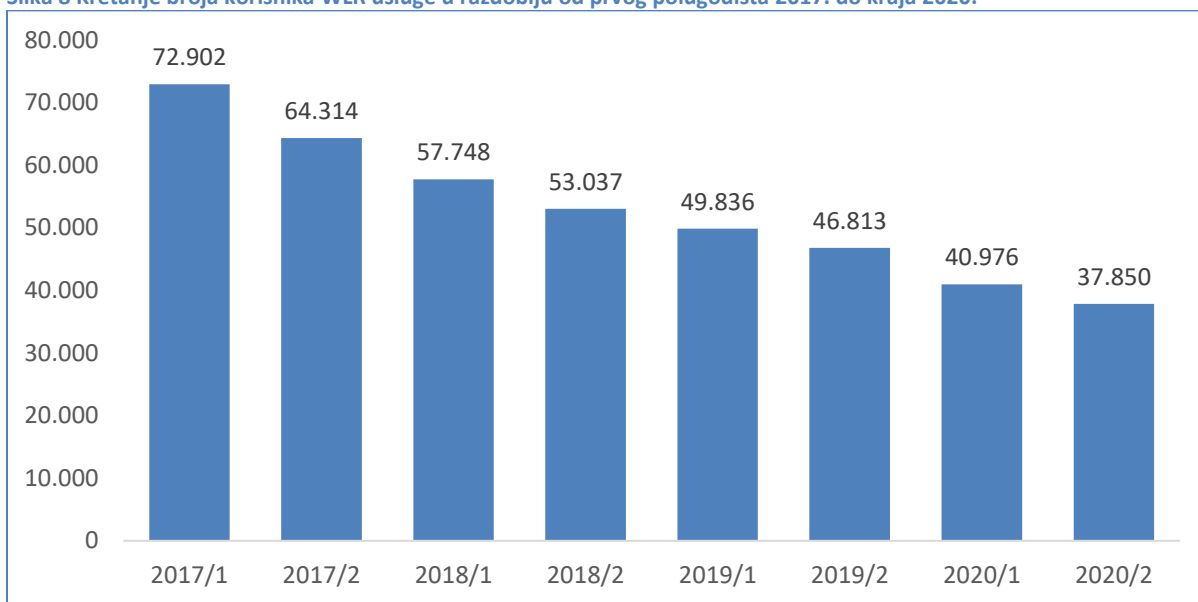
Prema mišljenju HAKOM-a, koje se temelji na dostupnim podacima s tržišta, sve ove pretpostavke su ispunjene i u RH. HAKOM je za potrebe donošenja zaključaka o drugom mjerilu, analizirao sljedeće podatke:

- broj korisnika WLR usluge
- broj korisnika samostalne javno dostupne telefonske usluge (tzv. *stand alone voice usluga*).

Na temelju obveze pristupa i korištenja posebnih dijelova mreže koja mu je određena kao operatoru sa značajnom tržišnom snagom na tržištu pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike, HT od srpnja 2011. pruža operatorima veleprodajnu uslugu najma korisničke linije. S obzirom da ne iziskuje dodatne troškove ni ulaganja, ovu uslugu operatori (trenutno samo A1 i Optima) koriste upravo kako bi krajnjim korisnicima na maloprodajnoj razini pružili uslugu pristupa u svrhu korištenja samostalne javno dostupne telefonske usluge.

Na slici 8 vidljivo je kako je u RH i dalje prisutan silazni trend korištenja WLR usluge pri čemu je na kraju 2020. broj korisnika WLR usluge gotovo prepolovljen u odnosu na prvo polugodište 2017., a HAKOM očekuje da će se isti trend nastaviti i dalje.

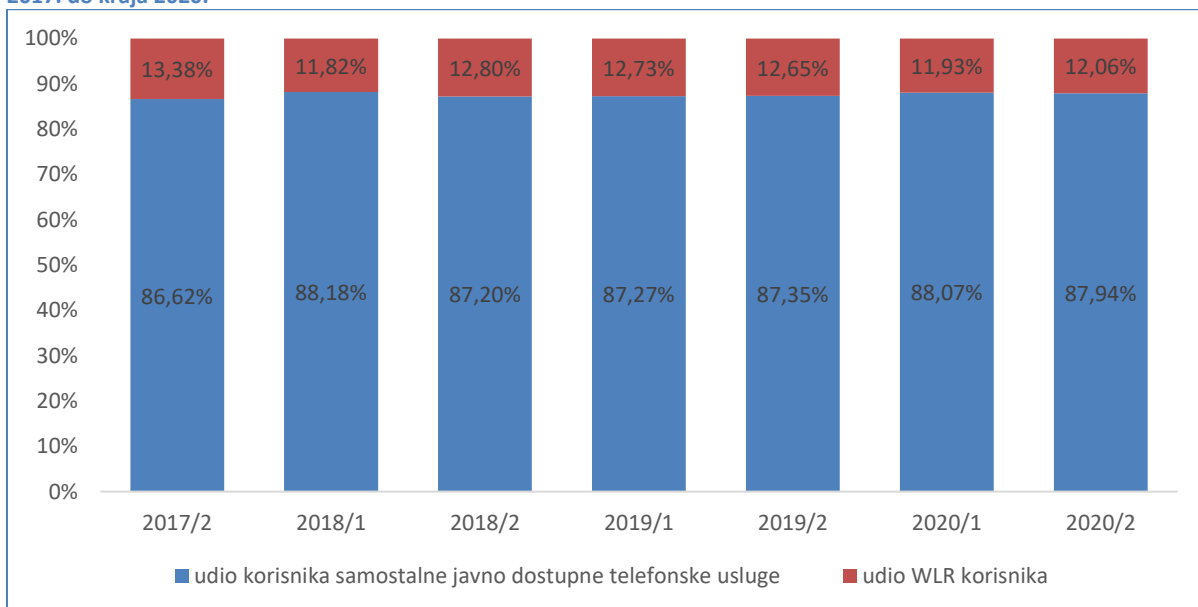
Slika 8 Kretanje broja korisnika WLR usluge u razdoblju od prvog polugodišta 2017. do kraja 2020.



Izvor: Tromjesečni upitnici HAKOM-a - telefonske usluge u javnoj nepokretnoj komunikacijskoj mreži, prosinac 2020.

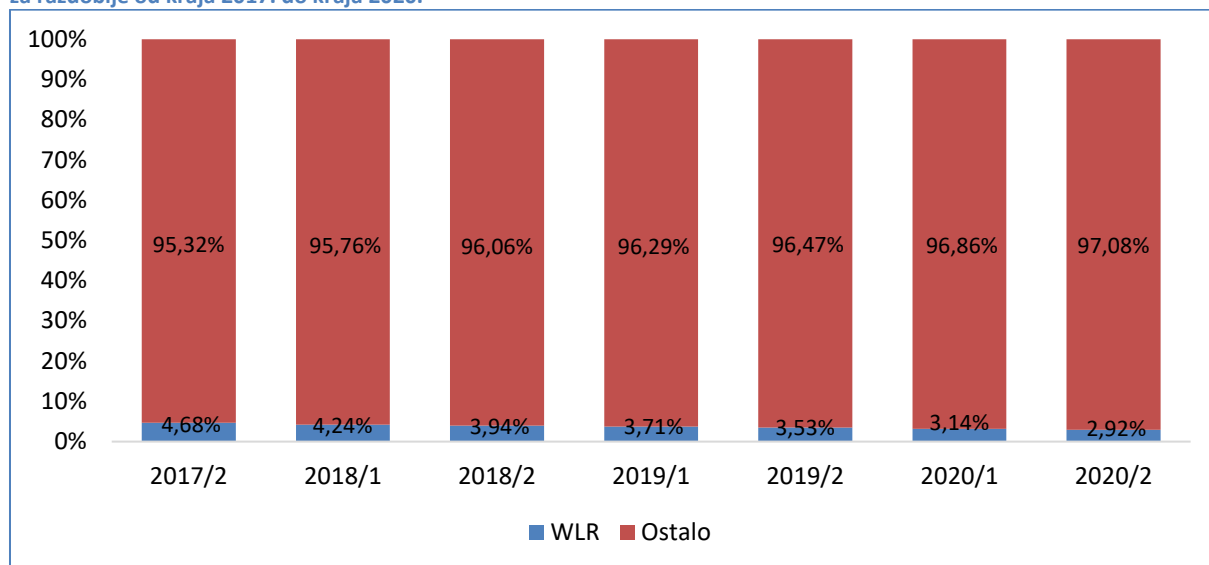
Prema saznanjima HAKOM-a, operatori korisnici WLR usluge već provode kontinuirane i proaktivne aktivnosti kako bi motivirali korisnike na nadopunu samostalne javno dostupne telefonske usluge dodatnim uslugama interneta i/ili IPTV-a. Unatoč tome, manji dio korisnika, uglavnom oni starije životne dobi, iz subjektivnih razloga nastavljaju koristiti maloprodajnu uslugu na temelju WLR i CPS usluge. Na kraju 2020. riječ je o 12% priključaka samostalne javno dostupne telefonske usluge (Slika 9), odnosno o samo 3% svih priključaka javno dostupne telefonske usluge (Slika 10).

Slika 9 Udio WLR priključaka u ukupnim priključcima samostalne javno dostupne telefonske usluge za razdoblje od kraja 2017. do kraja 2020.



Izvor: Tromjesečni upitnici HAKOM-a - telefonske usluge u javnoj nepokretnoj komunikacijskoj mreži, prosinac 2020.

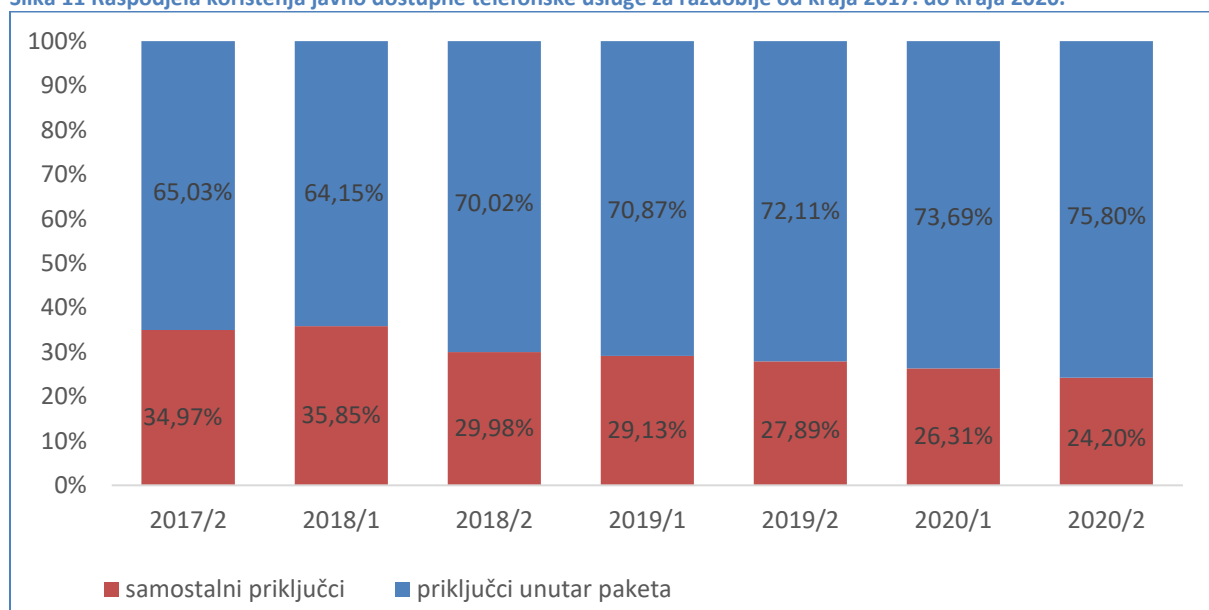
Slika 10 Udio WLR priključaka u ukupnim priključcima putem kojih korisnici ostvaruju javno dostupnu telefonsku uslugu za razdoblje od kraja 2017. do kraja 2020.



Izvor: Tromjesečni upitnici HAKOM-a - telefonske usluge u javnoj nepokretnoj komunikacijskoj mreži, prosinac 2020.

Iako WLR predstavlja uslugu temeljem koje operatori mogu na ekonomski najisplativiji način krajnjim korisnicima ponuditi uslugu pristupa mreži u svrhu ostvarivanja samostalne javno dostupne telefonske usluge, HAKOM smatra kako ključna potražnja na maloprodajnoj razini proizlazi iz potražnje za širokopojasnim uslugama, odnosno paketima usluga u kojima je javno dostupna telefonska usluga jedna od sastavnica. U tom slučaju, operatori korištenjem WLR usluge ne bi bili u mogućnosti odgovoriti na zahtjeve krajnjih korisnika i ponuditi im neki od paketa usluga, dok bi ponuda paketa usluga krajnjem korisniku bila isplativa i moguća korištenjem ostalih veleprodajnih usluga HT-a (ULL, FA-PON i NBSA). Na slici 11 prikazana je raspodjela korištenja javno dostupne telefonske usluge (samostalna javno dostupna telefonska usluga u odnosu na javno dostupnu telefonsku uslugu u paketima usluga) za razdoblje od kraja 2017. do kraja 2020. Isti podaci samo za Optimu vidljivi su na slici 13.

Slika 11 Raspodjela korištenja javno dostupne telefonske usluge za razdoblje od kraja 2017. do kraja 2020.

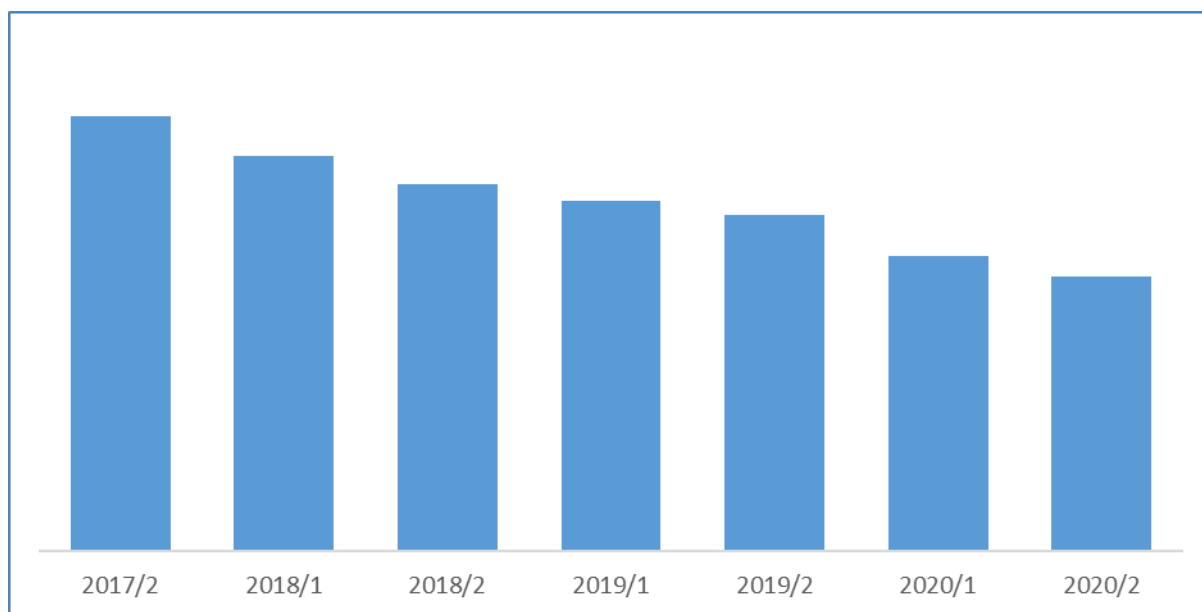


Izvor: Tromjesečni upitnici HAKOM-a - telefonske usluge u javnoj nepokretnoj komunikacijskoj mreži, prosinac 2020.

Dakle, uslijed povećane potražnje za paketima usluga, HAKOM očekuje da će se trend smanjenja korištenja samostalne javno dostupne telefonske usluge i dalje nastaviti. Uz to, HAKOM procjenjuje kako će u budućem razdoblju na koje se odnosi ova analiza predmetno mjerodavno tržište pristupa mreži (za potrebe ostvarivanja javno dostupne telefonske usluge) težiti djelotvornom tržišnom natjecanju uslijed konkurentskih pritisaka koji će dolaziti s povezanog maloprodajnog tržišta širokopojsnog pristupa internetu na kojem će korisnici ugovaranjem paketa usluga moći jednostavno i bez dodatnih troškova ugovoriti i koristiti usluge s ovog mjerodavnog tržišta. Dodatno, HAKOM smatra kako se, s obzirom na postojeću regulaciju na povezanim veleprodajnim tržištima, nijedan operator neće moći ponašati neovisno o konkurenciji i krajnjim korisnicima, odnosno da nijedan operator neće moći bez posljedica podići cijene usluga (s ovog tržišta) budući da će, u tom slučaju korisnici vrlo vjerojatno prijeći na usluge drugog operatora.

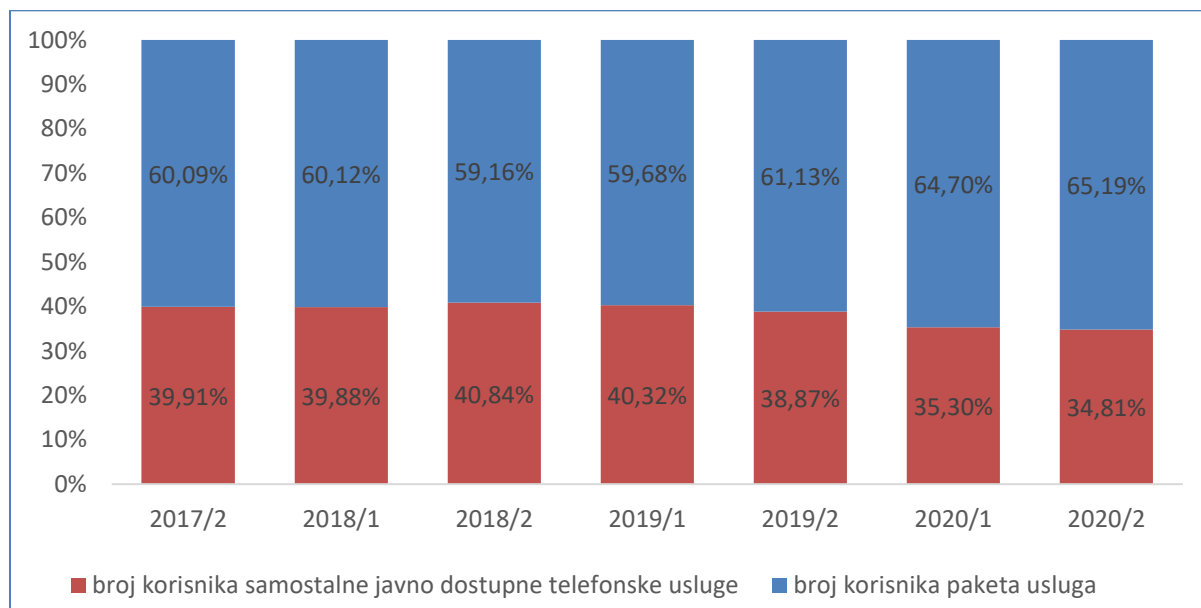
Promatrajući pak podatke koji se odnose na Optimu, a zbog specifičnih uvjeta koji su karakterizirali njeno poslovanje u prethodnom trogodišnjem razdoblju, HAKOM je mišljenja kako, uz vidljivo smanjenje broja WLR korisnika Optime (Slika 12,) udio od 19,81% koji se odnosi na korisnike koji javno dostupnu telefonsku uslugu koriste na temelju WLR/CPS usluge predstavlja još uvijek značajan dio korisničke baze Optime (budući da je isti krajem 2017., kada je nastavljena regulacija mjerodavnog tržišta, iznosio 21%).

Slika 12 Kretanje broja korisnika WLR usluge u razdoblju od kraja 2017. do kraja 2020. za Optimu



Izvor: Tromjesečni upitnici HAKOM-a - telefonske usluge u javnoj nepokretnoj komunikacijskoj mreži, prosinac 2020.

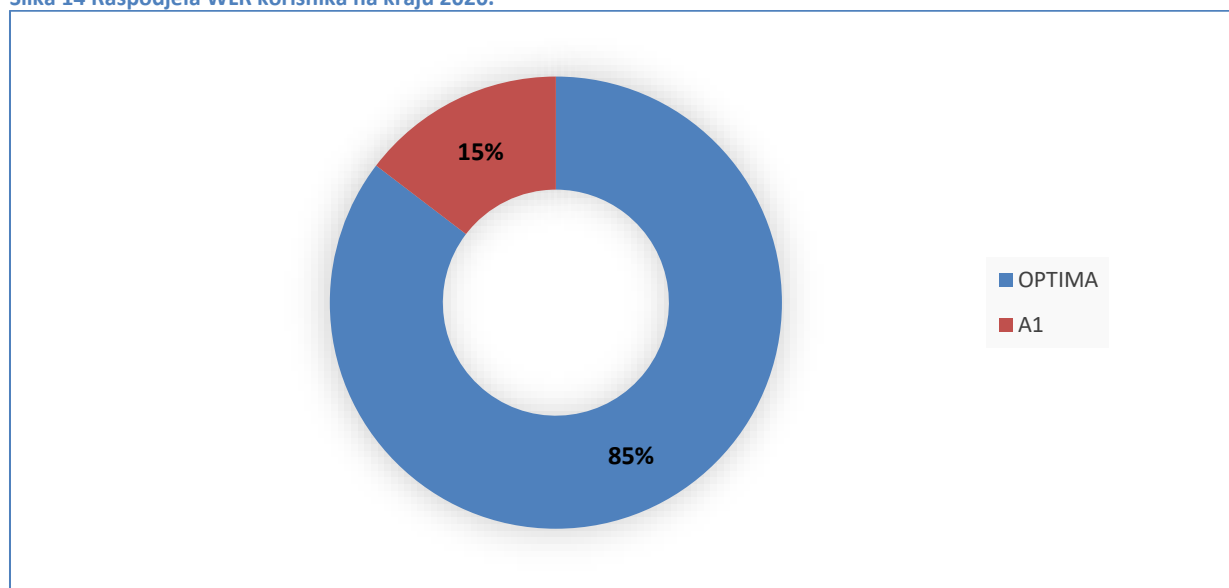
Slika 13 Raspodjela korištenja javno dostupne telefonske usluge (samostalno ili u paketima usluga) za razdoblje od kraja 2017. do kraja 2020. za korisnike Optime



Izvor: Tromjesečni upitnici HAKOM-a - telefonske usluge u javnoj nepokretnoj komunikacijskoj mreži, prosinac 2020.

Osim toga, značajan je i podatak kako su, na kraju 2020. 85% korisnika usluge najma korisničke linije upravo Optimini korisnici (Slika 14).

Slika 14 Raspodjela WLR korisnika na kraju 2020.

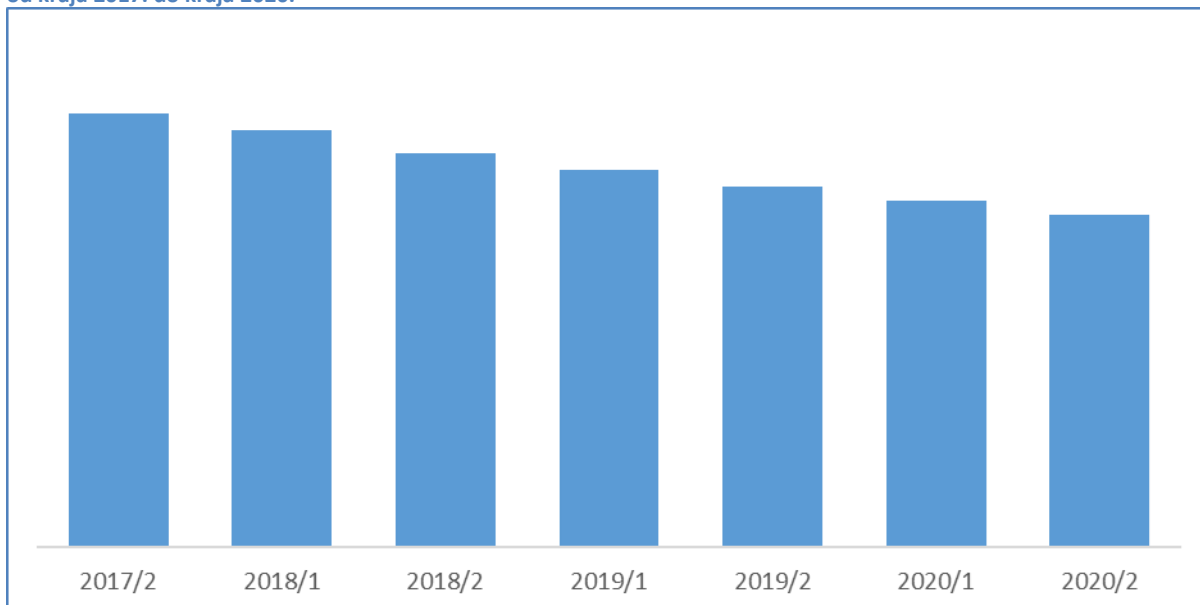


Izvor: Tromjesečni upitnici HAKOM-a - telefonske usluge u javnoj nepokretnoj komunikacijskoj mreži, prosinac 2020.

Ipak, iako se udio Optiminih WLR korisnika u ukupnim korisnicima javno dostupne telefonske usluge Optime i udio Optiminih WLR korisnika u ukupnim WLR korisnicima nije značajnije promijenio u odnosu na posljednju odluku o analizi (što je posljedica, između ostalog, i smanjenja korisničke baze Optime (Slika 15)), HAKOM smatra kako isto ni na koji način ne utječe na zaključak da bi mjerodavno tržište, u odsustvu regulacije, težilo djelotvornom tržišnom natjecanju. Kontinuirani pad broja priključaka koji se koriste za ostvarivanje javno

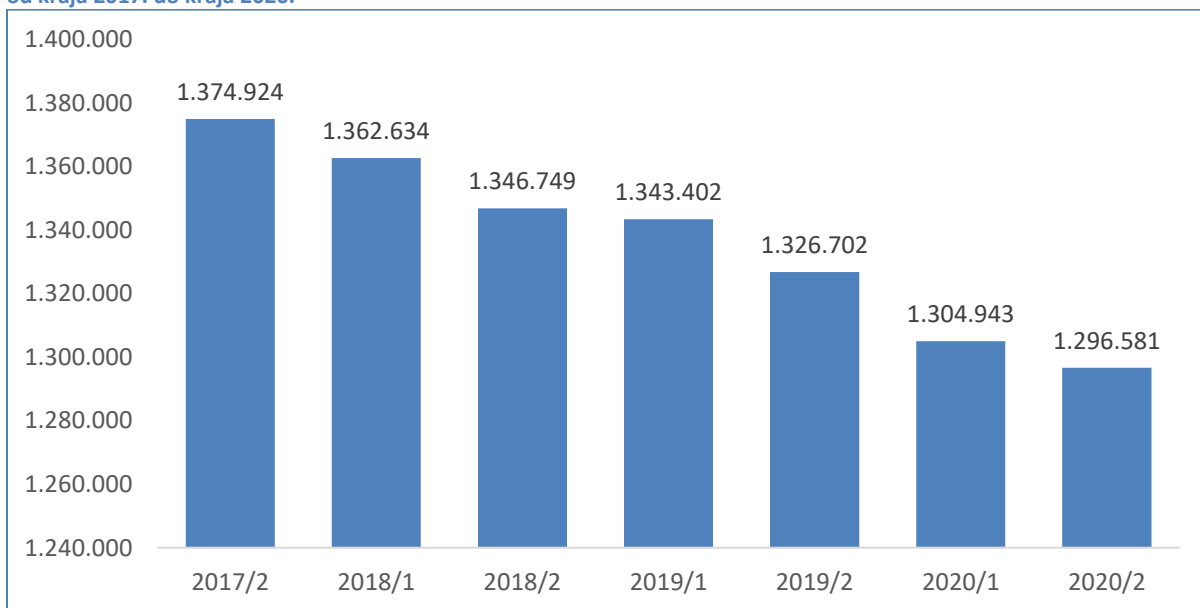
dostupne telefonske usluge Optime odgovara kretanju ukupnog broja istih priključaka koji je vidljiv na slici 16.

Slika 15 Kretanje broja priključaka u svrhu ostvarivanja javno dostupne telefonske usluge za Optimu; podaci za razdoblje od kraja 2017. do kraja 2020.



Izvor: Tromjesečni upitnici HAKOM-a - telefonske usluge u javnoj nepokretnoj komunikacijskoj mreži, prosinac 2020.

Slika 16 Kretanje ukupnog broja priključaka putem kojih korisnici ostvaruju javno dostupnu telefonsku uslugu za razdoblje od kraja 2017. do kraja 2020.



Izvor: Tromjesečni upitnici HAKOM-a - telefonske usluge u javnoj nepokretnoj komunikacijskoj mreži, prosinac 2020.

Naime, uz ostale prethodno opisane okolnosti, HAKOM je uzeo u obzir i činjenicu da HT više nema upravljačka prava nad Optimom, odnosno da nema mogućnost utjecati na njeno poslovanje, kao što je to imao mogućnost u prethodnom razdoblju.

Slijedom svega navedenog, HAKOM smatra kako drugo mjerilo nije zadovoljeno, odnosno da mjerodavno tržište, u odsustvu regulacije, teži djelotvornom tržišnom natjecanju. Međutim,

HAKOM smatra kako prethodno prikazani podaci o trenutnom korištenju WLR usluge, posebno s aspekta Optime, predstavljaju snažne razloge zbog kojih bi bilo opravdano razmotriti određivanje prijelaznog razdoblja do potpunog ukidanja regulacije. Navedeno je predloženo i od strane sva tri operatora koja su dostavila svoje komentare tijekom javnog poziva. Naime, HT, Optima i A1 ocjenjuju potrebnim odrediti prijelazno razdoblje s jasno definiranim uvjetima do potpunog ukidanja regulacije koja se odnosi na WLR uslugu. Sva tri operatora smatraju, a s čime je HAKOM suglasan, kako bi se na taj način izbjegao rizik narušavanja tržišne utakmice neplaniranim povećanjem troškova primjerice WLR usluge, koji bi se u konačnici odrazio i na cijene maloprodajnih ponuda operatora.

6.3.1 Zaključak o drugom mjerilu

Na temelju svih činjenica iznesenih u drugom mjerilu, HAKOM zaključuje kako tržište pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike, u odsustvu regulacije, teži djelotvornom tržišnom natjecanju.

6.4 Treće mjerilo: Primjena mjerodavnih propisa o zaštiti tržišnog natjecanja sama po sebi ne omogućuje na odgovarajući način uklanjanje nedostataka na tržištu

Uzimajući u obzir da na mjerodavnom tržištu istodobno moraju biti zadovoljena sva tri mjerila kako bi HAKOM primijenio postupak iz članka 52. stavak 1. ZEK-a, a da prva dva mjerila na tržištu pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike nisu zadovoljena, HAKOM nije ulazio u ocjenu omogućava li ili ne, primjena mjerodavnih propisa o zaštiti tržišnog natjecanja sama po sebi na odgovarajući način uklanjanje nedostataka na tržištu, odnosno nije ispitivao da li je zadovoljeno treće mjerilo.

6.4.1 Zaključak o trećem mjerilu

HAKOM nije ulazio u ocjenu omogućavaju li propisi o zaštiti tržišnog natjecanja odnosno naknadna regulacija uklanjanje nedostataka na mjerodavnom tržištu pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike.

6.5 Stajalište nadležnog regulatornog tijela o utvrđivanju je li mjerodavno tržište podložno prethodnoj regulaciji

Na temelju provedene analize tri mjerila iz članka 53. stavka 2. ZEK-a, HAKOM je zaključio kako mjerodavno tržište pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike, nije podložno prethodnoj regulaciji jer nisu istodobno zadovoljena sva tri mjerila.

U skladu s navedenim, HAKOM donosi odluku o ukidanju svih regulatornih obveza koje su na ovom tržištu prethodno bile određene HT-u, Iskonu i Optimi.

S tim u vezi, HAKOM je razmatrao dvije mogućnosti:

- Opcija 1 - mogućnost ukidanja svih prethodno određenih regulatornih obveza operatorima sa značajnom tržišnom snagom s danom donošenja odluke u postupku analize tržišta pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike i utvrđivanja je li isto podložno prethodnoj regulaciji i
- Opcija 2 - mogućnost ukidanja svih prethodno određenih regulatornih obveza operatorima sa značajnom tržišnom snagom s danom donošenja odluke u postupku analize tržišta pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike i utvrđivanja je li isto podložno prethodnoj regulaciji uz određivanje odgovarajućeg prijelaznog razdoblja tijekom kojeg je HT obvezan pružati WLR uslugu prema postojećim cijenama.

Izborom Opcije 1, operatori korisnici WLR usluge bi, u slučaju da HT istu prestane pružati ili ju nastavi pružati uz povećanje cijene, bili odjednom primorani prilagoditi svoje poslovanje novonastalim okolnostima. Takva bi prilagodba od operatora zahtijevala istovremene, značajne neplanirane organizacijske i financijske prilagodbe čime bi se značajno narušila poslovna i financijska stabilnost operatora.

Naime, u opisanoj bi situaciji operatori trebali imati već izrađen plan migracije WLR korisnika na druga veleprodajna rješenja, obavijestiti krajnje korisnike o očekivanim promjenama te pribaviti njihovu suglasnost za iste, imati spremnu korisničku opremu potrebnu za korištenje usluga na strani korisnika te osoblje koje bi istu stavilo u upotrebu, što sve iziskuje i značajna financijska sredstva.

S obzirom da je Optima korisnik 85% svih WLR priključaka te da ti priključci predstavljaju značajan udio u ukupnom broju Optiminih korisnika, nagli prestanak pružanja WLR usluga po reguliranoj cijeni bi najviše financijski pogodio Optimu te postoji rizik da bi Optima naglo izgubila i veliki broj korisnika, a samim time i prihoda. Navedeno bi s obzirom na situaciju sa nepovoljnom strukturom tržišta u nepokretnoj mreži imalo negativan utjecaj na tržišno natjecanje, a posredno i na krajnje korisnike koji bi u nedostatku tržišnog natjecanja potencijalno bili izloženi višim maloprodajnim cijenama i nižoj kvaliteti usluge.

Opisana situacija iznenadnog prestanka dostupnosti WLR usluge bi s druge strane potaknula operatore korisnike na brzu reakciju i prilagodbu te bi potencijalno mogla imati i djelomične pozitivne učinke poput povećanja broja širokopojsnih priključaka, povećanja učinkovitih ulaganja što bi imalo pozitivan učinak na ostvarenje strateških ciljeva razvoja širokopojsnog pristupa i povećanja djelotvornih ulaganja.

Druga mogućnost (Opcija 2) koju je HAKOM razmatrao, između ostalog uzimajući u obzir i prijedloge operatora pristigle tijekom javnog poziva, je ukidanje svih prethodno određenih regulatornih obveza operatorima sa značajnom tržišnom snagom s danom donošenja odluke u postupku analize tržišta pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike i utvrđivanja je li isto podložno prethodnoj regulaciji, ali uz određivanje odgovarajućeg prijelaznog razdoblja tijekom kojeg je HT obvezan nastaviti pružati WLR uslugu po postojećim cijenama. Na taj način bi se rizik i negativni učinci povezani s iznenadnim prestankom pružanja WLR usluge otklonili te bi operatori imali dovoljno vremena za prilagodbu na nove okolnosti. Izborom ove opcije svi bi operatori mogli bez većih posljedica,

postepeno migrirati postojeće WLR korisnike na alternativnu veleprodajnu uslugu. Navedeno je osobito važno za Optimu koja je u trenutku izrade ovoga dokumenta u postupku preuzimanja.

Nadalje, postupna migracija korisnika tijekom prijelaznog razdoblja bi mogla imati izraženije pozitivne učinke na razvoj širokopojasnog pristupa i povećanje učinkovitih ulaganja od iznenadne migracije, budući da bi se u slučaju postupne migracije u prijelaznom razdoblju veći broj korisnika lakše opredijelio za migraciju na širokopojasni priključak. S druge strane, u slučaju iznenadne migracije vrlo vjerojatno bi se veći broj korisnika odlučio na promjenu operatora i ostanak na POTS priključku, što bi se u konačnici negativno odrazilo na razinu tržišnog natjecanja (iz razloga što bi se u toj situaciji tržišni udio HT-a povećao).

U takvom razvoju događaja profitirali bi i krajnji korisnici jer bi uz višu razinu tržišnog natjecanja imali veće mogućnosti izbora, kvalitetnije usluge i niže cijene u odnosu na situaciju kada je razina tržišnog natjecanja niža.

Uzevši u obzir sve pozitivne i negativne učinke obje opcije, HAKOM zaključuje da Opcija 2 ima prevladavajuće pozitivne učinke i bolje doprinosi razvoju tržišnog natjecanja, povećanju učinkovitih ulaganja i donosi više dobrobiti krajnjim korisnicima od Opcije 1 te je u cilju osiguravanja regulatorne predvidivosti te zaštite interesa krajnjih korisnika (kojima se usluge još uvijek pružaju putem WLR usluge), smatrao prikladnijim omogućiti odgovarajući rok za prilagodbu.

Dakle, HAKOM smatra nužnim osigurati prijelazno razdoblje tijekom kojeg bi HT bio obvezan nastaviti pružanje WLR usluge po trenutno važećim cijenama i uvjetima. Ova obveza odnosi se samo na postojeće korisnike WLR usluge, tj. one za koje je WLR usluga ugovorena do dana stupanja na snagu ove odluke. Prilikom određivanja roka prijelaznog razdoblja, HAKOM je vodio računa o potrebi zaštite tržišnog natjecanja te činjenici da operatori korisnici i dalje koriste WLR uslugu (slike 5, 6 i 8) zbog čega im je potrebno omogućiti odgovarajući rok za prilagodbu. Prvobitno predloženi rok od 18 mjeseci, HAKOM je produljio do 31. prosinca 2023. uvažavajući argumente operatora zaprimljene tijekom javne rasprave. Naime, s obzirom da se većina ugovora krajnjih korisnika u RH potpisuje uz obvezno trajanje ugovornog odnosa od 24 mjeseca²³, određivanjem prijelaznog razdoblja u istom trajanju omogućava se krajnjim korisnicima s takvom ugovornom obvezom sigurnost zadržavanja ugovorenih uvjeta i cijena za cijelo razdoblje trajanja ugovorne obveze. Iznimno za korisnike javne nabave prijelazno razdoblje traje do isteka ugovora o javnoj nabavi.

HAKOM dodatno naglašava kako usprkos deregulaciji ovog tržišta postojeći operatori i dalje mogu pod reguliranim uvjetima, na temelju ostalih veleprodajnih usluga (usluge izdvojenog pristupa lokalnoj petlji (ULL), usluge pristupa pasivnoj pristupnoj svjetlovodnoj mreži na lokaciji distribucijskog čvora za svjetlovodne distribucijske mreže (FA-PON) i usluge samostalnog virtualnog kanala za govor (NBSA VOIP)) ponuditi krajnjim korisnicima javno dostupnu telefonsku uslugu. Drugim riječima, postojećom regulacijom ULL, FA-PON i NBSA VOIP usluge, usluga pristupa mreži u svrhu ostvarivanja javno dostupne telefonske usluge

²³ Uzevši u obzir trenutnu praksu sukladno kojoj se veleprodajne cijene i uvjeti u pravilu mijenjaju s početkom nove godine, HAKOM je trajanje prijelaznog razdoblja utvrdio datumski.

ostaje dostupna kroz modele koji su operatorima poslovno isplativi (javno dostupna telefonska usluga isključivo uz pružanje ostalih elektroničkih komunikacijskih usluga).

7 Privitak 1 – Komentari operatora zaprimljeni tijekom javnog poziva

Komentari operatora zaprimljeni tijekom javnog poziva provedenog od 9. ožujka do 29. travnja 2021.

HAKOM:

1. S obzirom da se Optima u trenutku donošenja analiza nalazila pod privremenom kontrolom HT-a, HAKOM u dokumentima analiza ocjenjuje ključnim pitanje može li odsustvo regulacije na ovim tržištima znatno otežati ili ugroziti Optimin položaj na istima. S tim u vezi, smatrate li da je postojeća regulacija doprinijela olakšanju položaja Optime na tržištu te na taj način pomogla njezinom očuvanju i pripremi za postupak prodaje?

Ispitanik	Zaprimljeni komentar
HT	Radi strateškog smjera razvoja i pružanja usluga, Optima ima mrežu zasnovanu na MSAN čvorovima s nižom tehnološkom razinom DSL tehnologije i POTS sučeljima. Kako bi pratila tržišne trendove u smislu ponude paketa usluga i potražnje korisnika za sve većim brzinama širokopojsnog pristupa, Optima bi se trebala usredotočiti na razvoj širokopojsnih usluga zasnovanih na tehnološki naprednijim DSL tehnologijama i optičkoj infrastrukturi. Odsustvo regulacije na tržištima M1 i M2/2007 ne bi znatno otežalo ili ugrozilo položaj Optime, tim više jer su prihodi od usluga na ovim tržištima ograničeni radi malog broja korisnika. Kao što je već gore navedeno, niti jedan operator više ne može temeljiti poslovne planove i opstanak na tržištu prvenstveno na pružanju samostalne javno dostupne telefonske usluge jer takav smjer jednostavno nije u skladu s trenutnom i budućom potražnjom na predmetnim tržištima kao ni strateškim smjerom digitalizacije društva.
Optima	Odsustvo regulacije na navedenim tržištima znatno bi otežalo i potencijalno ugrozilo Optimin položaj na tržištu. Smatramo da je postojeća regulacija doprinijela olakšanju položaja Optime na tržištu iz razloga što veleprodajni pružatelj usluge nije imao mogućnost jednostranog definiranja veleprodajnih cijena koje su potencijalno mogle biti više od reguliranih niti jednostranog ukidanja predmetnih usluga čime bi se znatno otežao i ugrozio položaj Optime, ali i potencijalni opstanak Optime na tržištu. S druge strane ističemo da bi s obzirom na maloprodajne cijene usporedivih usluga kod nekih konkurenata, posebno kod A1 Telekoma, Optima imala veću konkurentnost i lakši položaj da su veleprodajne cijene WLR, CPS i originacije poziva za CPS uslugu od početka regulacije tržišta do danas bile još niže od stvarnih/reguliranih cijena.
A1	A1 smatra da je predmetnu regulaciju trebalo donijeti s obzirom na vremensku dimenziju privremene kontrole nad Optimom i svrhu iste, a to je oporavak, financijska i poslovna stabilnost te priprema za prodaju Optime. Postojeća regulacija je prema mišljenju A1 zasigurno omogućila Optimu zadržavanje većeg broja korisnika kojima maloprodajne usluge pruža putem veleprodajne WLR usluge. Naime, Optima je najveći korisnik HT-ove veleprodajne WLR usluge te je zadržavanje reguliranih uvjeta pružanja navedene usluge posljednjom analizom tržišta, uključujući i cijenu, na određeni način osiguralo stabilnost u poslovanju Optime čiji bi položaj na tržištu bio značajno oslabljen u slučaju naglog ukidanja WLR usluge.

	<p>Prema mišljenju A1, ako je HAKOM smatrao da je postojeća regulacija bila potrebna u trenutku kad je Optima bila pod kontrolom HT-a, ista je zasigurno još potrebna u razdoblju kad Optima više neće biti dio HT grupe, s obzirom da HT više neće imati posebnog interesa za uspješno poslovanje Optime i očuvanje njenog položaja na tržištu, nego će mu interes biti kontinuirana i što veća zarada od veleprodajnih usluga.</p> <p>Isto tako, iako je u HAKOM-ovom fokusu isključivo Optima, A1 napominje da i sam koristi WLR uslugu te bi naglo ukidanje regulacije, bez jasnih pravila migracije, i za A1 generiralo neplanirani trošak.</p>
<p>HAKOM:</p> <p>2. Je li po Vašem mišljenju značaj samostalne javno dostupne telefonske usluge te interes korisnika za istom, dostatan da bi opravdao zadržavanje postojeće regulacije?</p>	
Ispitanik	Zaprimljeni komentar
HT	Kao što je to već gore navedeno, korištenje javno dostupne telefonske usluge u značajnom je padu u RH, a iz svih gore navedenih razloga očekujemo da se takav trend i nastavi. Interes za samostalnom javno dostupnom telefonskom uslugom već je značajno smanjen a za očekivati je da će i dalje padati te stoga smatramo da isti nije dostatan da bi opravdao zadržavanje postojeće regulacije.
Optima	Broj korisnika samostalne javno dostupne telefonske usluge i njihova potreba/interes za istom apsolutno opravdavaju zadržavanje postojeće regulacije. Naime, Optima na kraju Q1/2021 ima više od 30.000 korisnika samostalne javno dostupne telefonske usluge koja se pruža putem veleprodajne WLR usluge što predstavlja 59,0 % baze korisnika samostalne telefonske usluge Optime, te čini 19,3 % udjela u ukupnoj bazi privatnih i malih poslovnih korisnika Optime.
A1	A1 smatra da značaj samostalne javno dostupne telefonske usluge nije jedini razlog za zadržavanje postojeće regulacije jer se WLR usluga ne koristi samo kao samostalna usluga već i u kombinaciji s drugim veleprodajnim uslugama. Iako cijena WLR usluge, kad se koristi u kombinaciji s drugim veleprodajnim uslugama, nije regulirana već se određuje na komercijalnoj osnovi, prema postojećoj regulaciji HT je i dalje obvezan pružati WLR uslugu što bi se ukidanjem regulacije na predmetnim tržištima promijenilo, tj. tjeralo bi se operatore na migraciju na druge usluge što je i bila pozadina uvođenja komercijalne osnove za kombinaciju veleprodajnih usluga. Navedeno bi zasigurno povećalo troškove Optime. Stoga naglasak ne smije biti samo na regulaciji cijene WLR usluge već i na samoj obvezi pružanja navedene usluge, a time i određivanjem uvjeta i rokova pružanja usluge, uključujući i obvezu objave standardne ponude.
<p>HAKOM:</p> <p>3. Mislite li da su korisnici samostalne javno dostupne telefonske usluge, spremni istu dopuniti dodatnim uslugama iz paketa usluga u razdoblju od iduće 3 godine? Postoje li planovi na strani operatora korisnika WLR i CPS usluga za migraciju takvih korisnika na druge veleprodajne (i maloprodajne) ponude? Uz pretpostavku da bi prethodno navedeno opravdalo korištenje drugih veleprodajnih ponuda HT-a kako bi se krajnjim korisnicima ponudili paketi usluga, koji rok smatrate primjerenim za migraciju korisnika s WLR i CPS usluga na usluge iz drugih veleprodajnih ponuda HT-a?</p>	

Ispitanik	Zaprimljeni komentar
HT	<p>HT je mišljenja da će značajan broj trenutnih korisnika samostalne javno dostupne telefonske usluge biti spreman u naredne tri godine migrirati na pakete usluga. Naša poslovna strategija svakako ide u tom smjeru, što je vidljivo iz podatka o značajnim ulaganjima HT-a u širokopojasnu infrastrukturu. Operatori korisnici nisu komunicirali HT-u planove migracije korisnika WLR i CPS usluga. Migracija WLR i CPS korisnika u cijelosti, a sukladno iskustvima IMS migracije i uz podršku HAKOM-a, mogla bi biti realizirana u razdoblju od dvije godine, vodeći računa o spremnosti operatora na migraciju. U tom slučaju uputa od strane HAKOM-a bi trebala biti jasna u smislu da HT nakon isteka prijelaznog perioda može prestatu nuditi WLR i CPS bez ikakvog dodatnog odobrenja HAKOM-a, a da su operatori do tog trenutka dužni migrirati postojeće korisnike na zamjenska rješenja, te da u protivnom HT ima pravo po isteku prijelaznog razdoblja jednostrano raskinuti ugovor za WLR i CPS.</p> <p>Međutim, deregulacija WLR-a i CPS-a ne znači nužno da bi HT prestao pružati ove usluge ukoliko iste više ne bi bile HT-ova regulatorna obveza, jer uvijek postoji mogućnost da HT nastavi pružati WLR i CPS po komercijalnim uvjetima i nakon njihove deregulacije, ukoliko će za tim uslugama postojati dovoljan interes operatora. Dakle, deregulacija ne znači nužno gašenje MSAN POTS sučelja već se usluga može i dalje nuditi pod komercijalnim uvjetima bez nužne migracije na veleprodajne širokopojasne usluge.</p>
Optima	<p>Vrlo mali dio Optiminih korisnika samostalne javno dostupne telefonske usluge koja se pruža putem veleprodajne WLR i CPS usluge je u razdoblju od iduće 3 godine uopće spremno istu dopuniti dodatnim uslugama iz paketa usluga. Naime, Optima kontinuirano, a posebno u zadnjih 5 godina, provodi proaktivne aktivnosti kako bi motivirala korisnike samostalne javno dostupne telefonske usluge da istu uslugu nadopune s uslugom interneta, IP televizije ili interneta i IP televizije. Time je Optima uspjela značajan dio korisnika samostalne javno dostupne telefonske usluge uz sklapanje novog pretplatničkog ugovora migrirati na pakete koji uz telefonsku uslugu sadrže i uslugu interneta, te je određeni dio korisnika tom prilikom odabrao i uslugu IP televizije. Međutim, bez obzira na intenzivne aktivnosti u ovom segmentu Optima i dalje na kraju Q1/2021 ima više od 30.000 korisnika samostalne javno dostupne telefonske usluge koja se pruža putem veleprodajne WLR usluge. Veliki broj navedenog broja korisnika je nedvojbeno komuniciralo Optimi da iz objektivnih ili subjektivnih razloga nisu u mogućnosti ili pak ne žele ugovoriti i uslugu interneta ili IP televizije. Pri tome ističemo da se u velikoj mjeri radi o korisnicima starije životne dobi. Ključni razlozi odbijanja ugovaranja usluga interneta i IP televizije su sljedeći:</p> <ul style="list-style-type: none"> • strah od promjene, • slaba platežna moć, • nezainteresiranost za korištenje drugih usluga (Internet ili IP televizija), • nepostojanje adekvatnog uređaja na kojem bi koristili uslugu interneta, • nemogućnost samostalnog korištenja usluge radi nepoznavanja načina korištenja, • nedostatak vremena za gledanje televizije. <p>Kao što je prethodno navedeno, postoje planovi na strani Optime koji se kontinuirano provode u cilju migracije korisnika na druge pakete koji sadrže usluge Interneta i IP televizije, ali trenutno ne postoje planovi da se ti korisnici migriraju na druge alternativne</p>

	<p>veleprodajne usluge iz razloga što adekvatna veleprodajna usluga za migraciju korisnika samostalne telefonske linije na samostalnu telefonsku liniju ne postoji. Dakle, adekvatna veleprodajna alternativa ne postoji.</p> <p>Jedina trenutna opcija je migracija korisnika samostalne telefonske usluge na veleprodajnu NBSA uslugu pri čemu bi korisnici bili migrirani na VoIP tehnologiju. Važno je prvo naglasiti da u slučaju nestanka struje, telefonska usluga krajnjim korisnicima ne bi funkcionirala što je neprihvatljivo za osobe starije životne dobi koje spadaju u vrlo ranjivu skupinu društva.</p> <p>Dodatno, prilikom potencijalnog procesa migracije na veleprodajnu NBSA uslugu u određenom broju slučajeva došlo bi do prekida rada telefonske usluge s kraćim ili dužim trajanjem, a što masovne migracijske aktivnosti gotovo uvijek povlače za sobom, posebno iz aspekta dolaska tehničara u domove radi dostave i spajanja modema, koji je nužno potreban za funkcioniranje samostalne telefonske usluge. Ujedno, ističemo da određeni broj korisnika ne bi mogao migrirati na veleprodajnu NBSA (VoIP) uslugu obzirom da ista nije dostupna na cijelom području RH. Za taj dio korisnika uopće ne postoji alternativna veleprodajna usluga te veleprodajni operator za takve slučajeve koristi FGSM uslugu.</p> <p>S druge strane, ovakav tip migracije korisnika samostalne telefonske usluge na veleprodajnu NBSA uslugu za Optimu bi financijski bio jako zahtjevan jer bi mogao biti proveden isključivo uz prethodnu nabavu modema i njihovu isporuku prema korisniku, te uz instalaciju koja bi trebala biti podržana isključivo od strane tehničara na terenu. Okvirni izračun troška nabave modema i izlaska tehničara za obuhvaćeni broj korisnika dovodi do ukupnog troška od 15,8 milijuna kn, a što iznosi cca 500 kn po korisniku. Optima navedene troškove nije u mogućnosti snositi potpuno niti djelomično. Ovakva odluka bi značila prisilnu migraciju krajnjih korisnika samostalne telefonske usluge kojima se usluga pruža putem veleprodajne WLR usluge te se evidentno navedeni troškovi nužni za provedbu migracije ne bi mogli izbjeći. Prisilna migracija ne bi stvorila priliku za ostvarenje inkrementalnog prihoda u odnosu na ono što Optima trenutno prihoduje, a temeljem samostalne telefonske usluge pa se niti u jednom dijelu ogroman neplanirani trošak ne može kompenzirati potencijalnim inkrementalnim prihodom.</p> <p>Ukoliko je veleprodajni operator spreman pokriti navedeni trošak opreme i izlaska tehničara, te omogućiti operatoru korisniku da naredne dvije godine nakon izvršene migracije i dalje plaća postojeću ili nižu cijenu WLR veleprodajne naknade, Optima bi mogla potencijalno razmisliti o donošenju odluke o proaktivnoj prisilnoj migraciji korisnika s veleprodajne WLR usluge na veleprodajnu NBSA uslugu, no uz znatno dulji rok za migraciju. U slučaju da se odluka o migraciji od strane Optime potencijalno donese mogla bi biti sprovedena do kraja 2025. godine.</p>
A1	<p>Kao što je spomenuto u prethodnom odgovoru, određeni korisnici WLR usluge već koriste i druge maloprodajne usluge uz javno dostupnu telefonsku uslugu, ali zbog određenih karakteristika koje, za razliku od WLR usluge, VoIP usluga ne omogućuje, navedeni korisnici ne žele preći s WLR usluge na neko drugo veleprodajno rješenje. Bitno je napomenuti da operatori konstantno rade na proširenju opsega usluga koje pojedini korisnik koristi, ali određeni korisnici jednostavno odbijaju koristiti rješenja koja se baziraju na VoIP usluzi.</p> <p>U slučaju ukidanja regulacije i uvođenja prisilne migracije s WLR usluge na druge veleprodajne usluge, A1 smatra da je potrebno osigurati minimalni rok od 2 godine za navedenu migraciju kako bi se izbjegao rizik prijevremenog raskida ugovora od strane krajnjih</p>

	<p>korisnika koji neće prihvatiti navedenu migraciju. Dodatno, potrebno je voditi računa da u sklopu eventualne prisilne migracije bude omogućeno da korisnici javne nabave mogu koristiti ugovorenu uslugu do isteka ugovora o javnoj nabavi. Slijedom svega navedenog, vjerojatno će biti potrebno najprije odrediti datum od kojega više neće biti moguće ugovoriti nove WLR usluge te razdoblje tijekom kojeg bi se postojeći korisnici migrirali na druga veleprodajna rješenja.</p>
<p>HAKOM:</p> <p>4. Na oba tržišta, HT-u je određena regulatorna obveza nadzora cijena na način da je HT obavezan regulirane cijene WLR usluge i usluge originacije za CPS pozive primjenjivati samo u situaciji kada se te usluge koriste samostalno, ili kada se usluga originacije CPS poziva koristi uz samostalnu WLR uslugu. U svim drugim slučajevima, HT je slobodan naplaćivati komercijalne cijene za navedene usluge. Molimo Vas informaciju o tome je li mogućnost određivanja komercijalnih cijena WLR usluge i usluge originacije CPS poziva od strane HT-a utjecala, i u kojoj mjeri, na Vašu odluku o migraciji korisnika s WLR usluge na druge veleprodajne usluge HT-a ili na samu dinamiku migracije?</p>	
Ispitanik	Zaprimljeni komentar
HT	<p>S obzirom da su veleprodajne cijene za kombinaciju usluga WLR, CPS i BSA definirane po komercijalnim uvjetima i skuplje su od cijena za odgovarajuću zamjensku veleprodajnu uslugu NBSA (koja uključuje i VoIP PVC), smatramo da je takav cjenovni koncept utjecao na smanjenje broja WLR korisnika te dodatno potaknuo postupnu migraciju WLR korisnika na NBSA.</p>
Optima	<p>Mogućnost određivanja komercijalnih cijena WLR usluge i usluge originacije CPS poziva od strane HT-a nije utjecala na Optiminu odluku o migraciji korisnika s WLR usluge na druge veleprodajne usluge HT-a niti na samu dinamiku migracije. Kako je navedeno u prethodnoj točki Optima kontinuirano provodi komercijalne migracije s WLR-a na druge veleprodajne usluge prilikom nuđenja usluga i paketa koji pored telefonske usluge nude Internet i/ili IP televiziju. Navedene aktivnosti u skladu su s potrebama krajnjih korisnika, te strateškim ciljevima Optime u vidu migracije korisnika na pakete s većim brojem usluga i većom vrijednošću, te trendovima na tržištu. Optima smatra da je potrebno zadržati regulaciju veleprodajne cijene CPS originacije i općenito regulaciju originacije poziva iz HT-ove mreže. Štoviše, tržišni uvjeti u RH ni približno nisu takvi da bi dozvolili uklanjanje regulacije CPS originacije poziva, a da se to ne odrazi na narušavanje tržišnog položaja Optime.</p> <p>Optima u znatnoj mjeri koristi uslugu CPS originacije poziva (približno 70 milijuna minuta godišnje), te bi ukidanje regulacije originacijskih usluga lako moglo prouzročiti efekt koji se vidi kod operatora pokretnih mreža, a koji svoje usluge originacije naplaćuju i preko 10 puta više nego što su cijene terminacije u njihovu mrežu i potpuno su blokirali tržište MVNO.</p> <p>Za Optimu bi to značilo znatno povećanje troška originacije poziva koji bi u konačnici doveo do gubitka CPS/WLR korisnika jer Optima ne bi mogla cjenovno konkurirati maloprodajnim uslugama HT-a u segmentu pružanja samostalne telefonske usluge.</p>
A1	<p>Odmah po najavi odluke prema kojoj HT ima mogućnost određivanja WLR cijena na komercijalnoj osnovi, A1 je pokušao migrirati veći broj korisnika WLR usluga na druga rješenja kako bi umanjio rizik značajnog povećanja veleprodajnih troškova. S obzirom da se u</p>

	<p>trenutku donošenja navedene odluke nije znalo u kojoj mjeri bi HT mogao povećati cijenu WLR usluge, A1 je nastojao korisnicima koji su imali bilo kakvu mogućnost korištenja maloprodajnih usluga putem drugih veleprodajnih usluga ili vlastite mreže ponuditi odgovarajuće zamjensko rješenje, a navedeno čini i danas. Međutim, preostali korisnici WLR usluge vrlo rijetko žele neko drugo rješenje s obzirom da su zadovoljni uslugom koju trenutno koriste. Ipak, ako bi se HT odlučio na osjetno povećanje cijene WLR usluge, dinamika migracije bi se vjerojatno ubrzala jer bi povećani veleprodajni troškovi onemogućili operatore korisnike u daljnjem korištenju WLR usluge koja je i danas jedna od skupljih veleprodajnih usluga HT-a, a što bi zasigurno negativno utjecalo na još uvijek postojeće korisničke potrebe. Stoga A1 smatra da je potrebno voditi računa o koracima koje je A1 opisao u odgovorima na pitanja 5. i 6.</p>
<p>HAKOM:</p> <p>5. Smatrate li da bi odsustvo regulacije na predmetnim tržištima ozbiljno i trajno narušilo tržišno natjecanje na povezanim maloprodajnim tržištima pristupa javnoj komunikacijskoj mreži i javno dostupne telefonske usluge u nepokretnoj mreži?</p>	
Ispitanik	Zaprimljeni komentar
HT	<p>S obzirom na gore spomenuti zanemariv udio WLR-a i CPS-a, rastući trend korištenja paketa usluga te općenito smanjenu važnost samostalne javno dostupne telefonske usluge za ulazak i opstanak na tržištu, smatramo da deregulacija ne bi ni ozbiljno ni trajno narušila tržišno natjecanje na predmetnim tržištima. Uslijed rastućeg trenda korištenja paketa usluga i široko dostupnih veleprodajnih rješenja NBSA, ULL i FA, niti jedan operator pa čak ni operator sa značajnijim tržišnim udjelom, ne bi mogao povući poteze na tržištu koji bi doveli do tržišnog poremećaja, a da takav poremećaj ne bi mogao biti adekvatno adresiran od strane tijela za zaštitu tržišnog natjecanja.</p>
Optima	<p>Optima smatra da bi odsustvo regulacije na predmetnim tržištima ozbiljno i trajno narušilo tržišno natjecanje na povezanim maloprodajnim tržištima pristupa javnoj komunikacijskoj mreži i javno dostupnoj telefonskoj usluzi u nepokretnoj mreži, a sve kako je to detaljno obrazloženo u prethodnim točkama. Evidentan je veliki rizik kako na strani postojećih Optimnih korisnika samostalne telefonske usluge tako i na strani Optime kao operatora korisnika na predmetnim tržištima.</p>
A1	<p>Vrlo je teško govoriti o ozbiljnom i trajnom narušavanju tržišnog natjecanja na tržištu na kojem HT i dalje drži preko 70% tržišnog udjela. Na takvom tržištu ne postoji pravo tržišno natjecanje te bi odsustvo postojeće regulacije samo dodatno olakšalo HT-u zadržavanje izrazito visokog tržišnog udjela, ako ne i povećanje istog. Stoga smatramo da je postojeću regulaciju potrebno zadržati još neko razdoblje tijekom kojeg bi se definirala jasna pravila postupne migracije na druga veleprodajna rješenja, naravno uz određeni poticaj operatorima korisnicima od strane HT-a kroz npr. izuzeće od plaćanja migracijske naknade, omogućavanje niže mjesečne naknade kroz određeno razdoblje, nadoknadu troška zamjene opreme, nadoknadu troška izlaska tehničara na teren itd.</p>
<p>HAKOM:</p> <p>6. Koji su najbitniji elementi i činjenice o kojima je potrebno voditi računa u slučaju ukidanja ili izmjene regulacije na predmetnim tržištima? Molimo detaljno pojasnite.</p>	

Ispitanik	Zaprimljeni komentar
HT	<p>HT smatra da je moguća deregulacija ovih tržišta uz zadržavanje komercijalnih ponuda od strane HT-a za WLR i CPS u prijelaznom razdoblju od 2 godine. HT bi pružanjem komercijalnih WLR i CPS usluga omogućio dostupnost navedenih rješenja u privremenom prijelaznom razdoblju, pri čemu bi HT cijene usluga određivao na komercijalnoj bazi ali bi iste bile transparentno objavljene i primjenjivale bi se na sve operatore pod jednakim uvjetima.</p> <p>Nakon prijelaznog perioda u trajanju od 2 godine, korisnici WLR i CPS usluga bi se migrirali na infrastrukturne veleprodajne usluge (NBSA, ULL, FA, ovisno o odabiru operatora) nakon čega bi operatori korisnici sami upravljali odlaznim prometom krajnjih korisnika sa svojih govornih platformi. Međutim, nije isključen ni scenarij u kojem bi HT temeljem vlastite poslovne odluke, a nakon isteka prijelaznog perioda, nastavio pružati WLR i CPS usluge po komercijalnim uvjetima ako će za tim uslugama postojati dovoljan interes operatora korisnika. Dakle, deregulacija ne znači nužno gašenje MSAN POTS sučelja već se usluga može i dalje nuditi pod komercijalnim uvjetima bez nužne migracije na veleprodajne širokopojasne usluge.</p>
Optima	<p>U slučaju ukidanja ili izmjene regulacije na predmetnim tržištima nužno je voditi računa o riziku narušavanja tržišne utakmice jer bi svako neplanirano povećanje troškova veleprodajnih usluga dovelo do povećanja maloprodajnih cijena paketa i minuta, a time i do smanjenja konkurentnosti Optime koja bi posljedično uzrokovala povećani odljev korisnika, smanjeni volumen odlaznih minuta te smanjeni broj novih korisnika. Dakle, sve navedeno moglo bi dodatno dovesti u rizik poslovanje Optime i bitno ugroziti položaj Optime na tržištu.</p>
A1	<p>Najbitnija stvar o kojoj treba voditi računa u slučaju ukidanja ili izmjene regulacije je omogućavanje postupne migracije s WLR usluge na druga veleprodajna rješenja uz definiranje jasnih rokova, cijena i ostalih uvjeta takve planirane migracije. Pozitivan primjer jedne takve uspješne migracije je gašenje lokalnih centrala HT-a i postupni prelazak na IMS tehnologiju te se iz navedenog primjera mogu iskoristiti određeni elementi koji bi omogućili uspješno gašenje WLR usluge u primjerenim rokovima.</p> <p>Prema mišljenju A1, planiranjem najvažnijih koraka i datuma postupne migracije u dogovoru sa svim operatorima mogao bi se postići potpuni prelazak s WLR usluge na druga veleprodajna rješenja, čime bi se izgubila i potreba za daljnjom regulacijom predmetnih tržišta.</p>
<p>HAKOM:</p> <p>7. Na tržištu započinjanja (originacije) poziva iz javnih komunikacijskih mreža koje se pruža na fiksnoj lokaciji HT-u su, između ostalog, određene regulatorne obveze koje se odnose na pozive prema brojevima usluga s posebnom tarifom koji se nalaze u mrežama drugih operatora. Tako iz dokumenta analize ovog tržišta proizlazi da je HT obvezan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • omogućiti svojim krajnjim korisnicima pozivanje operatora usluga s posebnom tarifom neovisno o tome u kojoj se mreži nalazi operator usluge s posebnom tarifom, 	

- raditi obračun i naplatu/prisilnu naplatu za pozive svojih krajnjih korisnika upućene na brojeve operatora usluga s posebnom tarifom u mrežama drugih operatora kao što to čini za pozive istih korisnika upućene na brojeve navedenih usluga koje pruža HT kao operator usluga s posebnom tarifom ili neki drugi operator usluga s posebnom tarifom u HT-ovoj mreži,
- ostalim operatorima naplaćivati naknade za pristup uslugama s posebnom tarifom i za pristup uslugama besplatnog poziva u mrežama ostalih operatora koje su određene odlukom HAKOM-a od 14. rujna 2016.

S tim u vezi, HAKOM zanima, smatrate li da bi odsustvo postojeće regulacije dovelo do značajnog i trajnog narušavanja tržišnog natjecanja na tržištu usluga s posebnom tarifom? U slučaju potvrdnog odgovora, molimo pojasnite na koji bi način bilo ugroženo tržišno natjecanje.

Ispitanik	Zaprimljeni komentar
HT	<p>Smatramo da odsustvo postojeće regulacije ne bi dovelo do značajnog i trajnog narušavanja tržišnog natjecanja na tržištu usluga s posebnom tarifom.</p> <p>Naprotiv, smatramo da je potrebno ukloniti postojeću regulaciju kako bi se osigurali ravnopravni uvjeti svim sudionicima na tržištu. Naime, u trenutnoj situaciji HT je jedini reguliran u segmentu naplate naknade za pristup uslugama s posebnom tarifom i za pristup uslugama besplatnog poziva u mrežama ostalih operatora, dok su drugi operatori u mogućnosti naplatiti naknadu po svojoj volji. Stoga trenutno imamo situaciju u kojoj drugi operatori HT-u naplaćuju i višestruko veće naknade za ove vrste poziva od naknada koje za istu vrstu poziva naplaćuje HT. Na ovaj način se HT i davatelji usluga s posebnom tarifom u HT mreži stavljaju u neravnopravan položaj jer HT nije u mogućnosti ponuditi iste uvjete davateljima usluga s posebnom tarifom i usluga besplatnog telefona u vlastitoj mreži u odnosu na uvjete koje mogu ponuditi drugi mrežni operatori s obzirom da operatori HT-u plaćaju reguliranu naknadu za promet dok HT plaća operatorima njihovu komercijalnu cijenu.</p> <p>Naknade za pristup uslugama s posebnom tarifom te pristup uslugama besplatnog poziva, a koje se naplaćuju po originacijskom modelu u svojoj naravi predstavljaju naknadu pojedinom operatoru za trošak njegove mreže. Dakle, neovisno o tome što se ti pozivi naplaćuju po principu usluge započinjanja poziva, u naravi se radi o naknadi operatoru za korištenje njegove mreže, a koja je pod potpunom i isključivom kontrolom tog operatora te bi svi operatori trebali biti u istom položaju.</p> <p>U odnosu na prve dvije točke pitanja smatramo također da odsustvo postojeće regulacije ne bi dovelo do značajnog i trajnog narušavanja tržišnog natjecanja na tržištu usluga s posebnom tarifom jer je svim operatorima u interesu omogućiti pozivanje usluga s posebnom tarifom kako u svojoj tako i u mrežama drugih operatora budući da su takvi pozivi od strane krajnjih korisnika stimulirani marketinškim aktivnostima i sadržajem, a ne mrežom u kojoj se davatelji usluga nalaze, te bi onemogućavanje takvih poziva imalo negativan utjecaj na korisničko iskustvo, rezultiralo bi povećanim troškovima žalbi, odljevom korisnika i sl. Dodatno, i bez regulacije svakom operatoru je u interesu da radi obračun i naplatu takvih poziva ako ih je omogućio kako bi imao nadoknadu za troškove pružanja usluge.</p>
Optima	Ponavljamo isto što je prethodno navedeno u točki 4:

	<p>Optima smatra da je potrebno zadržati regulaciju veleprodajne cijene CPS originacije i općenito regulaciju originacije poziva iz HT-ove mreže. Štoviše, tržišni uvjeti u RH ni približno nisu takvi da bi dozvolili uklanjanje regulacije CPS originacije poziva, a da se to ne odrazi na narušavanje tržišnog položaja Optime.</p> <p>Optima u znatnoj mjeri koristi uslugu CPS originacije poziva (približno 70 milijuna minuta godišnje), te bi ukidanje regulacije originacijskih usluga lako moglo prouzročiti efekt koji se vidi kod operatora pokretnih mreža, a koji svoje usluge originacije naplaćuju i preko 10 puta više nego što su cijene terminacije u njihovu mrežu i potpuno su blokirali tržište MVNO.</p> <p>Za Optimu bi to značilo znatno povećanje troška originacije poziva koji bi u konačnici doveo do gubitka CPS/WLR korisnika jer Optima ne bi mogla cjenovno konkurirati maloprodajnim uslugama HT-a u segmentu pružanja samostalne telefonske usluge.</p> <p>Isto vrijedi i za usluge s posebnom tarifom u slučaju odsustva regulacije na predmetnim tržištima, gdje bi veleprodajni operator mijenjanjem originacijskih uvjeta, a s obzirom na veličinu svoje korisničke baze, bio u mogućnosti sve operatore usluga s posebnom tarifom privući na svoju mrežu.</p>
A1	<p>Vrlo je teško predvidjeti bi li odsustvo postojeće regulacije na tržištu usluga s posebnom tarifom dovelo do značajnog i trajnog narušavanja tržišnog natjecanja jer isto značajno ovisi o ponašanju HT-a nakon eventualnog ukidanja postojeće regulacije. U slučaju kad bi HT značajno podigao postojeće cijene predmetnih usluga, isto bi zasigurno utjecalo na poslovnu stabilnost operatora te posljedično do dodatnog ugrožavanja položaja drugih operatora zbog velike tržišne snage HT-a. Stoga A1 smatra da je ovu regulaciju potrebno zadržati. U slučaju ukidanja postojeće regulacije, HAKOM bi trebao pažljivo pratiti razvoj navedenog tržišta te u slučaju potrebe vrlo brzo reagirati kako ne bi došlo do značajnog pogoršanja tržišnog natjecanja na predmetnom tržištu.</p>
Dodatni komentari operatora	
Ispitanik	Zaprimljeni komentar
HT	<p>Temeljem uvida u trenutno stanje na tržištu i očekivanih budućih trendova razvoja gore navedenih tržišta, a o čemu dajemo više informacija ispod, zaključujemo kako na tržištima M1 i M2/2007 u RH više ne postoje značajne barijere za ulazak na tržište te da predmetna tržišta teže razvoju učinkovitog tržišnog natjecanja, što upućuje za zaključak kako daljnja regulacija ovih tržišta više nije opravdana:</p> <ul style="list-style-type: none"> • vidljivo je smanjenje vrijednosti tržišta, što se očituje kroz drastičan pad odlaznih minuta u nepokretnoj mreži²⁴ • vidljiv je rastući trend korištenja paketa usluga u kombinaciji sa širokopoljnim uslugama, što smanjuje potencijal za korištenje WLR i CPS usluga

²⁴ Broj odlaznih minuta u nepokretnoj mreži u Q4 2020 iznosio je 461.586.230 u usporedbi s 986.810.806 u Q4 2017

- na tržištu postoje zamjenska veleprodajna rješenja koja nisu značajno skuplja od WLR-a u kombinaciji s CPS-om (NBSA, ULL, FA), a koja daju operatorima prostor za povećanje profitabilnosti kroz ponudu paketa širokopojasnih usluga
- potražnja za reguliranim veleprodajnim uslugama WLR i CPS drastično je smanjena i u daljnjem je opadanju, što je u korelaciji s gore spomenutim smanjenjem potencijala WLR i CPS usluge uslijed rastućeg trenda korištenja paketa širokopojasnih usluga
- s obzirom na gore navedeno, niti jedan operator više ne može temeljiti svoje poslovne planove prvenstveno na ponudi pristupa nepokretnoj mreži u svrhu javno dostupne telefonske usluge već ista postaje prateća usluga uz primarnu uslugu širokopojasnog pristupa mreži, čime se važnost ovog tržišta u kontekstu ex ante regulacije značajno smanjuje,
- time što bi WLR i CPS usluge ušle u kategoriju dereguliranih usluga, to ne bi značilo da bi HT nužno prestao pružati ove usluge ukoliko bi i dalje postojao dovoljan interes operatora na tržištu za pružanjem WLR-a pod komercijalnim uvjetima.

8 Privatak 2 - Mišljenje AZTN-a



REPUBLIKA HRVATSKA
AGENCIJA ZA ZAŠTITU
TRŽIŠNOG NATJECANJA

CROATIAN COMPETITION AGENCY



034-08/21-01/061
580-12/26-2021-002

KLASA: 034-08/21-01/061
URBROJ: 580-12/26-21-002
Zagreb, 7. listopada 2021.

Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti
g. Tonko Obuljen, predsjednik Vijeća

Ulica Roberta Frangeša Mihanovića 9
10110 Zagreb

PREDMET: Tržište pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike
- zahtjev HAKOM-a
- mišljenje: dostavlja se

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje u tekstu: AZTN) zaprimila je 30. rujna 2021. zahtjev Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti (dalje u tekstu: HAKOM) kojim traži mišljenje AZTN-a o zaključcima iz Prijedloga odluke o ukidanju regulatornih obveza poduzetniku Hrvatski telekom d.d. (dalje u tekstu: HT), poduzetniku ISKON INTERNET d.d. (dalje u tekstu: ISKON) i poduzetniku OT-OPTIMA TELEKOM INTERNET d.d. (dalje u tekstu: OPTIMA), a čiji sastavni dio je pripadajući dokument analize tržišta (KLASA: UP/I-344-01/21-03/03, URBROJ: 376-05-1-21-01, 9. rujna 2021.; dalje u tekstu: Prijedlog Odluke). Pritom, na temelju članka 54. stavka 5. Zakona o elektroničkim komunikacijama („Narodne novine“, br. 73/08, 90/11, 133/12, 80/13., 71/14. i 72/17.; dalje u tekstu: ZEK), HAKOM traži mišljenje u svezi utvrđivanja i određivanja mjerodavnog tržišta.

AZTN je izvršio uvid u dostavljeni Prijedlog Odluke te je na temelju odluke Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja u sastavu: dr.sc. Mirta Kapural, predsjednica Vijeća, Vesna Patrlj, dipl.iur. i Denis Matić, dipl.iur., u smislu članka 25. stavka 1., članka 30. točke 10. i članka 31. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja („Narodne novine“, br. 79/09., 80/13. i 41/21.; dalje u tekstu: ZZTN), sa 36/2021. sjednice, održane 7. listopada 2021. donio sljedeće

MIŠLJENJE

AZTN nema primjedbi na zaključke iz Prijedloga Odluke, a koji se odnose na utvrđivanje i određivanje mjerodavnog tržišta.

Obrazloženje

Uvidom u Prijedlog Odluke, AZTN je zaključio kako je HAKOM pokrenuo temeljem članka 52. i 53. ZEK-a postupak utvrđivanja i analize tržišta pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike.

U procesu određivanja mjerodavnog tržišta za potrebe određivanja Testa tri mjerila, HAKOM je odredio dimenziju usluga i zemljopisnu dimenziju te je na temelju toga odredio mjerodavno tržište.

Pritom, HAKOM je mjerodavno tržište u odnosu na dimenziju usluga odredio:

- usluge pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike koja se pruža putem širokopojasnog priključka koji se temelji na internetskom protokolu (IP priključak), neovisno o tome nudi li se navedeni pristup samostalno ili kao sastavni dio paketa vezanih usluga;
- usluge pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike koja se pruža putem POTS priključka, neovisno o tome nudi li se navedeni pristup samostalno ili kao sastavni dio paketa usluga;
- usluge pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike koja se pruža putem mreža pokretnih komunikacija, neovisno o tome nudi li se navedeni pristup samostalno ili kao sastavni dio paketa usluga;
- usluge pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike koja se pruža putem ISDN priključka, neovisno o tome nudi li se navedeni pristup samostalno ili kao sastavni dio paketa usluga.

Mjerodavno tržište u odnosu na zemljopisnu dimenziju, HAKOM je odredio nacionalni teritorij Republike Hrvatske.

Slijedom navedenog HAKOM je zaključio kako predmetno tržište nije podložno prethodnoj regulaciji jer nisu istovremeno zadovoljena tri mjerila iz članka 53. stavka 2. ZEK-a te je poduzetnicima HT, ISKON i OPTIMA predložio ukidanje regulatornih obveza koje su im prethodno bile određene na predmetnom tržištu.

AZTN je izvršio uvid u Prijedlog Odluke te je donio mišljenje kao u izreci.

AZTN ističe kako u konkretnim postupcima u svezi poduzetnika koji djeluju na tržištu elektroničkih komunikacija, temeljem propisa o zaštiti tržišnog natjecanja za čiju primjenu je nadležan, u svakom pojedinom predmetu koji se vodi pred AZTN-om utvrđuje mjerodavno tržište. Pritom, AZTN ističe kako se mjerodavno tržište koje utvrdi u konkretnom slučaju, ne mora nužno poklapati s mjerodavnim tržištima koja je HAKOM utvrdio ex ante.



9 Privitak 3 - Odgovori na komentare operatora zaprimljene tijekom javne rasprave

Odgovori na komentare operatora zaprimljene tijekom javne rasprave u razdoblju od 10. rujna do 11. listopada 2021.

Ispitanik	Br.	Zaprimljeni komentari	HAKOM-ovo mišljenje i stajalište
A1 Hrvatska d.o.o.	1.	<p>A1 predlaže da se razdoblje pružanja usluge najma korisničke linije (WLR) po trenutno važećim uvjetima produlji na 24 mjeseca kako operatori korisnici za vrijeme trajanja postojećih ugovora (koji se uglavnom potpisuju na 24 mjeseca) svojim krajnjim korisnicima ne bi morali mijenjati uvjete pružanja maloprodajnih usluga realiziranih putem WLR usluge, a sve zbog eventualne izmjene cijene i/ili drugih uvjeta pružanja WLR usluge.</p> <p>Prijedlog je u skladu i s komentarima sva 3 operatora koja su dostavila komentare tijekom javnog poziva, uključujući i HT čija je obveza pružanje WLR usluge. Uz produljenje razdoblja s 18 na 24 mjeseca, radi izbjegavanja bilo kakvih dvojbi A1 predlaže da se riječ "cijenama" zamijeni riječju "uvjetima" kako bi se do potpunog ukidanja regulacije WLR usluge zadržali svi uvjeti koji vrijede danas.</p> <p>Konačno, smatra kako je potrebno osigurati da se za postojeće korisnike javne nabave WLR usluga pruža po neizmijenjenim uvjetima do isteka ugovora o javnoj nabavi. Naime, za korisnike javne nabave bitno je osigurati kontinuirano pružanje usluge po ugovorenim uvjetima jer se za navedene korisnike operator korisnik obvezao pružati određenu uslugu temeljem ugovora o javnoj nabavi te nema mogućnost mijenjati predmetni ugovor i migrirati korisnika na neko drugo zamjensko (veleprodajno) rješenje, s obzirom da naručitelji u natječajnoj dokumentaciji vrlo često propisuju tehnologiju putem koje je potrebno pružati maloprodajne usluge.</p>	<p>Prihvaća se.</p>
	2.	<p>A1 predlaže odrediti da se za korisnike koji se za vrijeme trajanja prijelaznog razdoblja migriraju na odgovarajuće zamjensko rješenje, za zamjensku veleprodajnu uslugu se ne naplaćuje jednokratna naknada za aktivaciju, dok bi se mjesečne naknade naplaćivale prema standardnoj ponudi kojom je definirano zamjensko rješenje.</p>	<p>Ne prihvaća se.</p> <p>HAKOM smatra kako prijedlog A1 nije opravdan, a ukidanje regulatorne obveze dosadašnjem operatoru sa značajnom tržišnom snagom kao posljedica novoutvrđenih tržišnih okolnosti nije usporedivo s provedenim postupkom gašenja</p>

	<p>Ovaj prijedlog smatra opravdanim s obzirom na dosadašnju praksu HKOM-a pri definiranju migracijskih pravila kod ukidanja postojećih veleprodajnih usluga.</p> <p>Kao primjer navedene prakse, navodi odluku HAKOM-a od 17. lipnja 2013. godine vezano uz prelazak na IMS tehnologiju (KLASA: UP/I-344-01/12-05/24; URBROJ: 376-11/13-25).</p> <p>A1 smatra da je i kod potpunog prestanka regulacije WLR usluge, koje se predlaže predmetnom odlukom HAKOM-a potrebno zadržati navedenu praksu jer s jedne strane ista omogućuje operatorima korisnicima bržu i jeftiniju migraciju korisnika na novu veleprodajnu uslugu te istovremeno omogućuje HT-u učinkovitije upravljanje veleprodajnim portfeljem kroz smanjenje broja ponuđenih veleprodajnih usluga drugim operatorima. Prema mišljenju A1, neplaćanje aktivacijske naknade bi potaknulo operatore korisnike da bez dodatnog migracijskog troška što prije odaberu novo zamjensko rješenje za svoje krajnje korisnike te ih migriraju s WLR usluge na odgovarajuće zamjensko rješenje.</p>	<p>lokalnih centrala HT-a i migracije na IMS tehnološko rješenje. Naime, u postupku gašenja lokalnih centrala HT-a i prelaska na IMS, riječ je o modernizaciji mreže HT-a, dakle postupku koji je bio iniciran poslovnim odlukama HT-a, a koji je zahtijevao nužnu migraciju operatora na zamjenske usluge, a što ovdje nije slučaj. Stoga HAKOM smatra da bi prihvaćanjem prijedloga A1, HT-u bio određen neopravdan financijski teret.</p>
<p>OT - Optima Telekom d.d.</p>	<p>3. Optima nije suglasna sa objavljenim prijedlogom Odluke HAKOM-a smatrajući da je odsustvo regulacije na navedenim tržištima ipak preuranjeno, osobito uzevši u obzir činjenicu da i dalje značajan udio korisničke baze Optime koristi samostalno javno dostupnu telefonsku uslugu putem WLR usluge. Prema Optiminom mišljenju, broj korisnika samostalne javno dostupne telefonske usluge i njihova potreba/interes za istom apsolutno opravdavaju zadržavanje postojeće regulacije te ostavljanje mogućnosti aktivacije novih priključaka na WLR-u.</p> <p>Zbog prethodno navedenog, Optima predlaže prijelazno razdoblje za pružanje WLR usluga po trenutno važećim cijenama primjenjivati ne samo na postojeće korisnike WLR i CPS usluga s kojima je ugovor sklopljen do stupanja na snagu ove odluke, već i na nove korisnike s kojima će ugovor biti sklopljen nakon dana donošenja ove odluke.</p> <p>U odnosu na trajanje prijelaznog razdoblja koje bi prema prijedlogu HAKOM-a bilo 18 mjeseci, Optima predlaže isto produžiti na 24 mjeseca, i to na način da se utvrdi točan i nedvojbena datum prestanka pružanja i korištenja WLR usluga po trenutno važećim cijenama. Konkretno, Optima smatra 31.12.2023. primjerenim</p>	<p>Djelomično se prihvaća.</p> <p>HAKOM prihvaća Optimin prijedlog koji se odnosi na produženje trajanja prijelaznog razdoblja s predloženih 18 na 24 mjeseca, odnosno do 31.12.2023.</p> <p>Prijedlog određivanja mogućnosti ugovaranja WLR usluge za nove korisnike, a prema postojećim uvjetima i cijenama i to do 31.12.2022., HAKOM nije u mogućnosti prihvatiti. Naime, u slučaju prihvaćanja ovog prijedloga, operatori bi se opet našli u situaciji koju navodi A1: za vrijeme trajanja postojećih ugovora (koji se uglavnom potpisuju na 24 mjeseca) morali bi svojim krajnjim korisnicima mijenjati uvjete pružanja maloprodajnih usluga realiziranih putem WLR usluge, a sve zbog eventualne izmjene cijene i/ili drugih uvjeta pružanja WLR usluge. Uz pokazatelje analizirane u prvom i drugom mjerilu te u imajući na umu činjenicu kako Optima više nije izložena mogućnosti HT-ovog utjecaja na njene poslovne</p>

	<p>datumom, a u prilog predloženom navodi trenutnu praksu sukladno kojoj se veleprodajne cijene i uvjeti u pravilu mijenjaju s početkom nove godine, što je u interesu i veleprodajnog operatora i operatora korisnika radi boljeg planiranja. Isto tako, navodi kako bi 31.12.2022. bio odgovarajući rok do kojeg bi se trebalo omogućiti ugovaranje WLR usluge za nove korisnike prema postojećim uvjetima/cijenama. Navodi kako još uvijek postoji potražnja za korištenjem samostalne javno dostupne telefonske usluge putem WLR usluge kao i zakonska obveza za prodajom samostalne javno dostupne telefonske usluge, pri čemu zamjenske usluge pristupa putem IP tehnologije koje bi mogle adekvatno zamijeniti WLR i CPS usluge prilikom pružanja samostalne telefonske usluge, za Optimu, iz razloga visokih mjesečnih veleprodajnih troškova za zamjensku uslugu i većih inicijalnih ulaganja u opremu i instalaciju, nisu prihvatljive.</p>	<p>odluke, HAKOM je mišljenja kako prihvaćanje ovog prijedloga nije opravdano.</p>
--	---	--