გადაწყვეტილება

N გ-21-19/622
18/11/2021

622-გ-21-1-4-202111181509

“მობილური ქსელით მომსახურების საბითუმო ბაზრის შესაბამის სეგმენტზე კონკურენციის კვლევისა და ანალიზის შედეგების შესახებ” კომისიის 2019 წლის 31 დეკემბრის N გ-20-9/156 გადაწყვეტილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე

საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის (შემდეგში „კომისია“) მიერ 2021 წლის 30 სექტემბერს მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება Nგ-21-23/546 “მობილური ქსელით მომსახურების საბითუმო ბაზრის შესაბამის სეგმენტზე კონკურენციის კვლევისა და ანალიზის შედეგების შესახებ” კომისიის 2019 წლის 31 დეკემბრის N გ-20-9/156 გადაწყვეტილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების შესახებ“.

აღნიშნული საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების ვადად განისაზღვრა 3 (სამი) თვე, საკითხის ზეპირი მოსმენის თარიღად კი 2021 წლის 11 ნოემბერი.

2019 წლის 31 დეკემბერს კომისიის მიერ მიღებულ იქნა Nგ-20-9/156 გადაწყვეტილება “მობილური ქსელით მომსახურების საბითუმო ბაზრის შესაბამის სეგმენტზე კონკურენციის კვლევისა და ანალიზის შედეგების შესახებ”. აღნიშნული გადაწყვეტილებით მობილური ქსელით მომსახურების (ხმოვანი, ინტერნეტი, მოკლე ტექსტური შეტყობინებები „SMS“) საბითუმო ბაზრის შესაბამის სეგმენტზე განისაზღვრა 3 (სამი) მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონე ავტორიზებული პირი: შპს „მაგთიკომი”, სს „სილქნეტი“ და შპს „ვიონი საქართველო”.

კომისიის 2019 წლის 31 დეკემბრის გ-20-9/156 გადაწყვეტილებით მობილური ქსელით მომსახურების (ხმოვანი, ინტერნეტი, მოკლე ტექსტური შეტყობინებები „SMS“) საბითუმო ბაზრის შესაბამის სეგმენტზე, განსაზღვრულ, მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონე ავტორიზებულ პირებს: შპს „მაგთიკომი”, სს „სილქნეტი“, შპს „ვიონი საქართველო” - ამავე გადაწყვეტილებით განსაზღვრულ გეოგრაფიულ საზღვრებში, დაეკისირათ მობილური ვირტუალური ქსელის ოპერატორის (MVNO) ქსელთან დაშვების უზრუნველყოფის ვალდებულება, შემდეგი სპეციფიკური პირობების გათვალისწინებით:

1. ინფორმაციის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის ვალდებულება

2. ქსელის შესაბამის ელემენტებთან დაშვების ვალდებულება

3. დანახარჯებისა და შემოსავლების განცალკევებულად აღრიცხვის ვალდებულება

4. სატარიფო რეგულირებისა და ხარჯთაღრიცხვის ვალდებულება

აღნიშნული გადაწყვეტილებისა და მასში კომისიის 2020 წლის 24 სექტემბრის N გ-20-19/775 გადაწყვეტილებით შესული ცვლილებების შედეგად გ-20-9/156 გადაწყვეტილების სარეზოლუციო ნაწილის მიხედვით მობილური ქსელით მომსახურების (ხმოვანი, ინტერნეტი, მოკლე ტექსტური შეტყობინებები „SMS“) საბითუმო ბაზრის შესაბამის სეგმენტზე, ამ გადაწყვეტილებით განსაზღვრულ, მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონე ავტორიზებულ პირებისთვის, ამავე გადაწყვეტილებით განსაზღვრულ გეოგრაფიულ საზღვრებში დაკისრებული მობილური ვირტუალური ქსელის ოპერატორისთვის (MVNO) ქსელთან დაშვების უზრუნველყოფის 3.1 პუნქტით განსაზღვრული ვალდებულება ჩამოყალიბდა შემდეგნაირად:

„3.1 ინფორმაციის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის ვალდებულება, შემდეგი კონკრეტული პირობებით: მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონე ავტორიზებული პირი ვალდებულია გამოაქვეყნოს მობილური ვირტუალური ქსელის ოპერატორის (MVNO) საკუთარი ქსელის შესაბამის ელემენტებთან დაშვების შეთავაზების წინადადება (მოწვევის ოფერტა), გადაწყვეტილების ძალაში შესვლიდან 9(ცხრა) კალენდარული თვის ვადაში. მოწვევის ოფერტა უნდა შეიცავდეს დეტალურ ინფორმაციას: შეთავაზებული ტექნოლოგიების, მომსახურების ტიპების, ქსელური ელემენტების (ქვესისტემების დონეზე) ჩამონათვალს და მათთან დაშვების პირობებს, ნუმერაციის რესურსის გამოყენების პირობებს;“

შესაბამისად, კომისიის Nგ-20-9/156 გადაწყვეტილებით მობილური ქსელით მომსახურების (ხმოვანი, ინტერნეტი, მოკლე ტექსტური შეტყობინებები „SMS“) საბითუმო ბაზრის შესაბამის სეგმენტზე განსაზღვრულ, მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონე ავტორიზებულ პირებს მოწვევის ოფერტა უნდა გამოექვეყნებინათ არაუგვიანეს 2020 წლის 27 ნოემბრისა.

აღნიშნული ვალდებულების ძალაში შესვლის შემდგომ ქსელის ოპერატორების ნაწილმა წარმოადგინა დაშვების ოფერტების პირველადი ვერსიები, რომელზეც კომისიამ დაიწყო აქტიური მუშაობა, ხოლო მესამე ოპერატორის მიერ ოფერტის წარმოსადგენად მოთხოვნილი იყო დამატებითი ვადები. ამასთანავე, აღნიშნული პროცესის პარალელურად, 2021 წლის ივნისში მობილური ქსელის სამივე ოპერატორმა შპს „მაგთიკომი“, სს „სილქნეტი“ და შპს „ვიონი საქართველო“ საჯაროდ დააფიქსირა მზაობა მობილურ ქსელზე დაშვების მსურველი ავტორიზებული პირის მოთხოვნის შემთხვევაში, აწარმოონ მოლაპარაკება და უზრუნველყონ ორმხრივი ინტერესის გათვალისწინებით, კომერციულად მისაღები პირობებით მსურველი მობილური ვირტუალური ქსელის ოპერატორის თავიანთ ქსელზე დაშვებასთან დაკავშირებული გონივრული მოთხოვნის დაკმაყოფილება, რასაც კომისია მიესალმება და ეს არაერთხელ დაფიქსირდა როგორც საჯარო, ასევე, აღნიშნულ ოპერატორებთან ოფიციალურ კომუნიკაციაში.

ამასთან საგულისხმოა, რომ Nგ-20-9/156 გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ დადგა ახალი მოცემულობა - ქმედითი მექანიზმი, რომელიც „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ (დოკუმენტის ნომერი: 7126-Iს) საქართველოს კანონის შესაბამისად ამოქმედდა და სექტორულ მარეგულირებლებს შესაძლებლობას აძლევს იხელმძღვანელონ „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონითა და მის საფუძველზე მიღებული სამართლებრივი აქტებით ეკონომიკის რეგულირებად სფეროში კონკურენციის შესაძლო დარღვევის განხილვისას. კომისიის მიერ 2021 წლის 15 ივლისს „საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის საქმიანობის მარეგულირებელი წესებში“ შევიდა ცვლილებები, რომლითაც დამტკიცდა „საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მიერ „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის აღსრულების მარეგულირებელი წესი“. ყოველივე აღნიშნულის შედეგად, უფრო ეფექტური გახდა კომისიის ფუნქციები „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის აღსრულების ნაწილში.

კონკურენციის შესახებ ამჟამად არსებული კანონმდებლობა წარმოადგენს საკმარისად ეფექტურ მექანიზმს იმისათვის, აღკვეთილ იქნას კონკურენციის საწინააღმდეგო ქმედებები (მათ შორის დაშვებაზე უარის თქმა), შესაბამისი სამართლებრივი და ფაქტობრივი საფუძვლების არსებობისას.

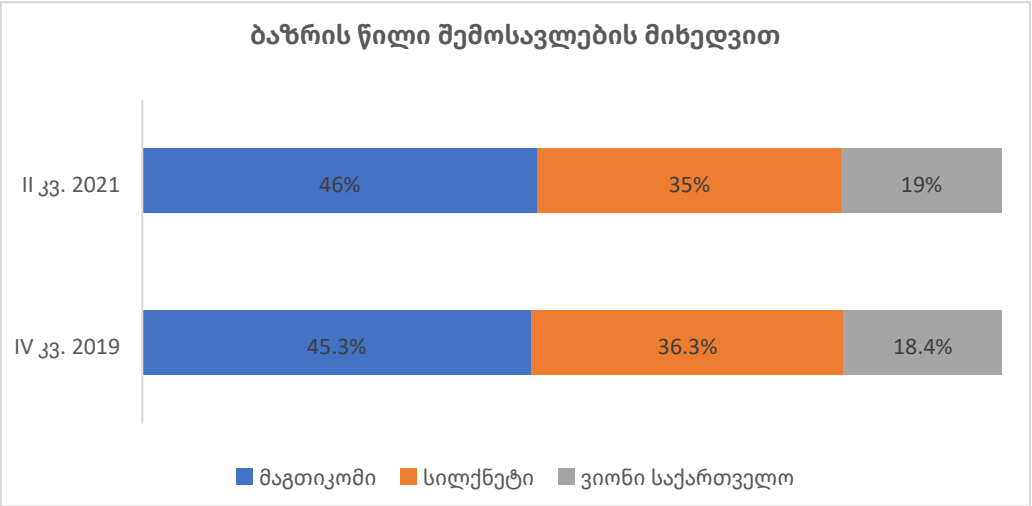
ერთის მხრივ ამ მოცემულობის და მეორეს მხრივ, მნიშვნელოვანი ძალაუფლების მქონე ოპერატორების მიერ მობილური ვირტუალური ქსელის ოპერატორების საკუთარ ქსელზე დაშვების მზადყოფნის თაობაზე განცხადების გათვალისწინებით, კომისიას, როგორც დარგის მარეგულირებელ ორგანოს მიზანშეწონილად მიაჩნია დააკვირდეს პროცესებს და მხარეებს მისცეს შესაძლებლობა ორმხრივად საინტერესო, კომერციულ საწყისებზე აწარმოონ მოლაპარაკებები, მნიშვნელოვანი ძალაუფლების მქონე ქსელის მფლობელი ოპერატორების ინფრასტრუქტურაზე დაშვების მიზნით. ამასთან, აღნიშნული დაშვება ყველა ინდივიდუალურ შემთხვევაში უნდა განხორციელდეს კონკრეტულ ავტორიზებულ პირებს შორის დაშვების სამართლიან და არადისკრიმინაციულ პირობებზე მოლაპარაკების გზით. ამ მიზნით, კომისიას შესაძლებლობა ექნება მოლაპარაკების პროცესში ჩართულ მხარეებს მოსთხოვოს წარმოადგინონ ინფორმაცია პროცესის მიმდინარეობისა და სტატუსის, ხოლო შეფერხების შემთხვევაში მისი მიზეზების შესახებ, რათა შეაფასოს, რამდენად ეფექტურად წარიმართება მოლაპარაკებები, რამდენად დაკმაყოფილდება ქსელზე დაშვების მსურველი ავტორიზებული პირების მიმართვები და რა გამოწვევები თუ ბარიერები იჩენს თავს ბაზარზე MVNO დაშვების კუთხით.

იმ შემთხვევაში, თუ მსურველი მობილური ვირტუალური ქსელის ოპერატორის მომართვის საფუძველზე, დაშვების პროცესში გამოვლინდება კონკურენციის შესახებ საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტები, კომისიას შესაძლებლობა ექნება განახორციელოს რეაგირება კანონმდებლობის შესაბამისად. ასევე, თუ „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული მექანიზმების გამოყენების მიუხედავად, ვერ მოხდება ბაზრის გახსნა და მსურველ მობილური ვირტუალური ქსელის ოპერატორებს კვლავაც შეექმნებათ ბარიერები, კომისია უფლებას იტოვებს კვლავ დაუბრუნდეს ბაზრის წინასწარი რეგულირების (Ex-ante) საკითხის განხილვას.

აქვე კომისია კიდევ ერთხელ ადასტურებს მის ხედვას, რომ ბაზრის ლიბერალიზაცია როგორც მობილურ ქსელზე - MVNO დაშვების, ასევე ფიქსირებული მომსახურებების ბაზარზე ე.წ. ბითსტრიმის რეგულირების თვალსაზრისით უმნიშვნელოვანესია, როგორც საცალო მომსახურებების ბაზარზე კონკურენტული გარემოს და ხელმისაწვდომი მომსახურებების შექმნისთვის, ასევე ინოვაციური სერვისებისა და ნიშური სეგმენტების ათვისებისთვის, რაც თავის მხრივ შესაძლებლობას მისცემს ამ დარგში მოქმედ მცირე და საშუალო კომპანიებს განვითარდნენ ალტერნატიული მომსახურების ოპერატორებად და გაზარდონ სატელეკომუნიკაციო მომსახურებების სეგმენტის პოტენციალი.

ამ თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს სატელეკომუნიკაციო ბაზარზე გამოიკვეთა და დაკონკრეტდა ქსელზე დაშვების მსურველი ოპერატორების მხრიდან ინტერესი და გადაიდგა მათი მხრიდან ნაბიჯები მობილურ ქსელზე დაშვების უზრუნველსაყოფად. მათ მიერ ასევე საჯაროდ, კიდევ ერთხელ გაცხადდა ინტერესი ქსელზე დაშვებასთან დაკავშირებით და ამასთან, დაწყებულია პროცესი, რომელიც გულისხმობს ქსელის მფლობელი მნიშვნელოვანი ძალაუფლების მქონე ოპერატორებისთვის ქსელზე დაშვების მოთხოვნით მიმართვებს.

ასევე საგულისხმოა, რომ ამ პერიოდში, 2019 წლის 31 დეკემბრის გ-20-9/156 გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ საქართველოს მობილურ სატელეკომუნიკაციო ბაზარზე კონკურენტული გარემო ფაქტიურად არ შეცვლილა - კვლავ რჩება სამი მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონე ოპერატორი და ამასთან, აღნიშნული კომპანიების საბაზრო წილები ბოლო ერთწლიან (2019 წლის IV კვარტლიდან -2021 წლის II კვარტლამდე) პერიოდში, უმნიშვნელოდ შეიცვალა(იხ. დიაგრამა), რაც იძლევა იმის თქმის საშუალებას, რომ MVNO დაშვება კვლავინდებურად აქტუალურია ბაზარზე კონკურენტული გარემოს გაუმჯობესებისა და გაჯანსაღებისთვის და კომისია ყოველმხრივ ხელს შეუწყობს ამ მიზნის მიღწევას, კანონმდებლობით გათვალისწინებული მექანიზმის მეშვეობით.



ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, კომისია, მიზანშეწონილად მიიჩნევს, რომ ცვლილება შევიდეს კომისიის Nგ-20-9/156 გადაწყვეტილებაში და ამავე გადაწყვეტილებით განსაზღვრულ მნიშვნელოვანი ძალაუფლების მქონე ოპერატორებს

განუსაზღვროს დამატებითი ვადა მოწვევის ოფერტების დაზუსტებისა და წარმოდგენისთვის. იმისათვის, რომ ერთის მხრივ, მხარეებს ქონდეთ საკმარისი დრო კომერციულ საწყისებზე მოლაპარაკებების წარმოებისთვის, ხოლო მეორეს მხრივ, შესაძლებელი იყოს უტყუარი დასკვნების გაკეთება, მიზანშეწონილია, რომ მიცემული დამატებითი ვადა იყოს გონივრული.

ამასთან, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ ვირტუალური ოპერატორის დაშვების შესახებ კომისიის Nგ-20-9/156 გადაწყვეტილება ძალაში რჩება, ხოლო დამატებითი დრო განსაზღვრულია იმისთვის, რომ დაშვების მსურველმა ოპერატორებმა დააფიქსირონ მიმართვები ქსელის ოპერატორ კომპანიებთან, აწარმოონ მოლაპარაკებები კომერციულ პირობებზე და მსურველ ავტორიზებულ პირებს მიეცეთ პრაქტიკული საქმიანობის განხორციელების შესაძლებლობა. კომისია დააკვირდება და შეაფასებს ამ პროცესის კანონმდებლობის მოთხოვნებთან შესაბამისობას, რის შემდეგ, მზად არის განიხილოს MVNO დაშვების სავალდებულო რეჟიმის, 2019 წლის 31 დეკემბრის Nგ-20-9/156 გადაწყვეტილების საჭიროების ხელახალი შეფასება. აღნიშნული მიდგომა თანხვედრაშია ევროპულ პრაქტიკასთან, სადაც კომერციული პირობებით მოლაპარაკებების შედეგად მოხდა MVNO ოპერატორების დაშვება, რის გამოც აღარც კი გახდა საჭირო სავალდებულო დაშვების რეჟიმის ამოქმედება.

ყოველივე ზემოთ აღნიშნულის გათვალისწინებით, კომისია მიიჩნევს, რომ მიზანშეწონილია კომისიის 2019 წლის 31 დეკემბრის Nგ-20-9/156 გადაწყვეტილებით განსაზღვრულ მნიშვნელოვანი ძალაუფლების მქონე ოპერატორებს მოწვევის ოფერტების წარმოდგენისთვის განუსაზღვროს ვადა 2022 წლის 31 დეკემბრამდე.

შესაბამისად, 2021 წლის 13 ოქტომბერს კომისიის ვებ-გვერდზე საჯარო-ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში საჯარო გაცნობისთვის გამოქვეყნდა გადაწყვეტილების პროექტი, რომელიც ითვალისწინებდა 2019 წლის 31 დეკემბრის Nგ-20-9/156 გადაწყვეტილებით განსაზღვრულ მნიშვნელოვანი ძალაუფლების მქონე ოპერატორებისთვის მოწვევის ოფერტების წარმოდგენის ვადის გადაწევას 2022 წლის 31 დეკემბრამდე. კომისიის ზეპირი მოსმენის სხდომა კი გაიმართა 2021 წლის 11 ნოემბერს. აღნიშნულ პერიოდში გადაწყვეტილების პროექტთან დაკავშრებით მოსაზრებები კომისიაში არავის წარმოუდგენია.

2021 წლის 11 ნოემბერს ზეპირი მოსმენის სხდომაზე აზრი გამოთქვეს კომისიის თავმჯდომარის მოვალეობის შემსრულებელმა ვ. აბაშიძემ და კომისიის წევრმა ე. იმედაძემ:

ვ. აბაშიძემ, კიდევ ერთხელ განმარტა ის მიზეზები, რაც გახდა საფუძველი კომისიას განეხილა 2019 წლის 31 დეკემბრის Nგ-20-9/156 გადაწყვეტილებით განსაზღვრულ მნიშვნელოვანი ძალაუფლების მქონე ოპერატორებისთვის მოწვევის ოფერტების წარმოდგენის ვადის გადაწევის საკითხი, კერძოდ, ისაუბრა იმ ქმედითი მექანიზმებისა და ინსტრუმენტების შესახებ, რომელიც „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის შესაბამისად ამოქმედდა და რომლითაც უფრო ეფექტური გახდა კომისიის ფუნქციები „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის აღსრულების ნაწილში; ასევე აღნიშნა, რომ ამავდროულად მობილური ქსელის ოპერატორების მხრიდან გამოხატული მზაობა - დაუშვან თავიანთ

ქსელში მსურველი MVNO კანდიდატები არა წინასწარი (ე.წ. „ექს-ანტე“), არამედ შემდგომი (ე.წ. „ექს-პოსტ“) რეგულირების პირობებში, იძლევა საფუძველს, კომისიამ განსაზღვროს დამატებითი დრო, დააკვირდეს აღნიშნული პროცესების პრაქტიკულ რეალიზაციას და ჩაერთოს საჭიროების შემთხვევაში. ასევე განმარტა, რომ აღნიშნული მექანიზმი კომპანიებს აძლევს საშუალებას, ბარიერის წარმოშობის შემთხვევაში უკვე „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონით იხელმძღვანელონ.

ე. იმედაძემ აღნიშნა, რომ კომისიისთვის მობილური მომსახურებების ბაზარზე ვირტუალური მობილური ოპერატორების დაშვება ერთ-ერთი პრიორიტეტული საკითხია, მითუმეტეს მაშინ, როდესაც არსებობენ დაინტერესებული მხარეები. შესაბამისად, კომისიის აპარატი კვლავ გააგრძელებს ამ მიზნის რეალიზებისთვის საჭირო ამოცანებზე მუშაობას, მათ შორის, ექსპერტიზის უფრო გაფართოების და პროდუქტების კვლევის ნაწილში, თუ სად შეიძლება იყოს საქართველოში სატელეკომუნიკაციო სფეროში MVNO-ების არსებობა უფრო საინტერესო და ამასთან, ითანამშრომლებს იმ ოპერატორებთან, რომლებსაც ექნებათ სურვილი შედგნენ, როგორც MVNO-ები საქართველოში.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 63-ე მუხლისა და ამავე კოდექსის VII და IX თავების შესაბამისად, კომისიამ კენჭისყრის შედეგად, ერთხმად,

გადაწყვიტა:

1. შევიდეს ცვლილება “მობილური ქსელით მომსახურების საბითუმო ბაზრის შესაბამის სეგმენტზე კონკურენციის კვლევისა და ანალიზის შედეგების შესახებ” კომისიის 2019 წლის 31 დეკემბრის N გ-20-9/156 გადაწყვეტილებაში და ამ გადაწყვეტილების 3.1. პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„3.1 ინფორმაციის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის ვალდებულება, შემდეგი კონკრეტული პირობებით: მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონე ავტორიზებული პირი ვალდებულია გამოაქვეყნოს მობილური ვირტუალური ქსელის ოპერატორის (MVNO) საკუთარი ქსელის შესაბამის ელემენტებთან დაშვების შეთავაზების წინადადება (მოწვევის ოფერტა), არაუგვიანეს 2022 წლის 31 დეკემბრისა. მოწვევის ოფერტა უნდა შეიცავდეს დეტალურ ინფორმაციას: შეთავაზებული ტექნოლოგიების, მომსახურების ტიპების, ქსელური ელემენტების (ქვესისტემების დონეზე) ჩამონათვალს და მათთან დაშვების პირობებს, ნუმერაციის რესურსის გამოყენების პირობებს;“

2. გადაწყვეტილება ძალაში შევიდეს კომისიის სხდომაზე გამოცხადებისთანავე;

3. დაევალოს კომისიის აპარატის ადმინისტრაციას (ო. ვოტ) წინამდებარე გადაწყვეტილების დამოწმებული ასლის შპს „მაგთიკომისთვის“, სს „სილქნეტისთვის“ და შპს „ვიონი საქართველოსთვის“ გაგზავნა და კომისიის ვებგვერდზე (www.comcom.ge) გამოქვეყნება;

4. გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს ქ. თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიაში (მისამართი: ქ. თბილისი, დავით აღმაშენებლის

ხეივანი №64) მხარეებისთვის გადაწყვეტილების დამოწმებული ასლის ჩაბარების დღიდან ერთი თვის ვადაში.

5. კონტროლი აღნიშნული გადაწყვეტილების შესრულებაზე დაევალოს კომისიის აპარატის სატელეკომუნიკაციო ბაზრის რეგულირების დეპარტამენტს (ე. სიჭინავა).

კახი ბექაური

თავმჯდომარე

ვახტანგ აბაშიძე

წევრი

ეკატერინე იმედაძე

წევრი

ნათია კუკულაძე

წევრი