

Regulatorna agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge  
Palmotićeve 2  
11000 Beograd

Predmet: **Komentari u okviru javnih konsultacija o Izveštaju o analizi veleprodajnog tržišta središnjeg pristupa koji se pruža na fiksnoj lokaciji (SBB)**

Datum: 30. jul 2018. godine

Република Србија  
Регулаторна агенција за електронске  
комуникације и поштанске услуге  
Београд

БРОЈ:

ДАТУМ: 30-07-2018

Poštovani,

Dana 28. juna 2018. godine, Regulatorna agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge („RATEL“) objavila je na svojoj Internet prezentaciji poziv za stručnu i širu javnost da iznese mišljenje o Izveštaju o analizi veleprodajnog tržišta središnjeg pristupa koji se pruža na fiksnoj lokaciji („Izveštaj“). Postupajući po pozivu RATEL-a, operator Serbia Broadband – Srpske kablovske mreže d.o.o. Beograd, sa registrovanim sedištem na adresi Bulevar Peka Dapčevića 19, Beograd („SBB“) ovim putem dostavlja svoje komentare u ostavljenom roku.

#### 1. Rezime

SBB pozdravlja aktivnosti RATEL-a u pogledu analize relevantnih tržišta u oblasti telekomunikacija, odnosno uređivanja aktivnosti operatora na konkretnim tržištima. Međutim, SBB smatra da predmetna analiza i Izveštaj sadrže ozbiljne materijalne nedostatke, koji su doveli do neispravnih zaključaka i pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja, uključujući naročito neopravdanu odluku da SBB predstavlja operatora sa značajnom tržišnom snagom na relevantnom tržištu i posledično nametanje regulatornih obaveza kompaniji. Pre svega, SBB smatra da RATEL:

- (i) nije primenio odgovarajuće regulatorne i ekonometrijske alate u analizi relevantnog tržišta, uključujući poslednje akte nadležnih organa Evropske Unije vezane za regulaciju predmetnih telekomunikacionih tržišta, nije se pridržavao svojih prethodnih nalaza i prakse, kao ni osnovnih mehanizama definisanja i analize tržišta;
- (ii) nije uzео u obzir ključne ekonomske i tehničke odlike predmetnih usluga, a naročito u odnosu na supstituciju na strani tražnje i ponude na veleprodajnom nivou, čime je neopravdano i suprotno nedavnoj sopstvenoj praksi obuhvatio kablovske mreže operatora distribucije medijskih sadržaja definicijom relevantnog tržišta;
- (iii) nije primenio odgovarajuće kriterijume utvrđivanja pojedinačnog ili zajedničkog dominantnog položaja, čime je neopravdano utvrdio da SBB (paralelno sa Telekom Srbija) ima značajnu tržišnu snagu na relevantnom tržištu, suprotno uporednoj (regionalnoj i evropskoj) praksi regulisanja relevantnog tržišta, kao i evidentnim razlikama u rasprostranjenosti mreže i tehničkoj prirodi usluge koju SBB pruža u odnosu na *incumbent* operatora;
- (iv) određuje regulatorne obaveze koje nisu primerene specifičnostima poslovanja SBB-a, odnosno vrsti mreže kojom ovaj privredni subjekt upravlja.

Iz navedenih razloga, SBB smatra da su zaključci analize činjenično nepotkrepljeni i neispravni u segmentu koji se tiče utvrđivanja da SBB poseduje značajnu tržišnu snagu na relevantnom tržištu, odnosno suprotni osnovnim principima prava konkurencije i elektronskih komunikacija i pravilima upravnog postupka, te ukoliko se Izveštaj usvoji u trenutnom obliku, planira da iskoristi sve zakonske mogućnosti koje mu stoje na raspolaganju radi daljeg osporavanja istog pred nadležnim telima.



## 2. Generalni komentari

### a) Regulatorni okvir u Evropskoj uniji i regionu

RATEL sprovodi postupak analize veleprodajnog tržišta središnjeg pristupa koji se pruža na fiksnoj lokaciji za proizvode za masovno tržište („veleprodajno tržište središnjeg pristupa“), između ostalog, u cilju harmonizacije sa regulativom Evropske Unije, u skladu sa čl. 59. Zakona o elektronskim komunikacijama. Međutim, RATEL ne uzima u obzir ažurne akte nadležnih organa Evropske Unije koji se odnose na predmetnu tematiku, konkretno *Smernice za tržišnu analizu i ocenu značajne tržišne snage u skladu sa EU regulatornim okvirom za mreže i usluge elektronskih komunikacija („2018 SMP Smernice“)* prilikom pripreme Izveštaja. 2018 SMP Smernice su objavljene u EU Službenom glasniku 7. maja 2018. godine (dakle, tokom sprovođenja predmetne analize) i veoma su važne jer uzimaju u obzir (i) iskustvo koje su nacionalni regulatori i Evropska Komisija imali tokom 15-godišnje primene glavnih koncepata datih u 2002 SMP Smernicama, kao i (ii) kontekst povećane konvergencije u sektoru elektronskih komunikacija. Od ključnog značaja je za analizu RATEL-a da propisno uzme u obzir novine u EU pravu, naročito uzimajući u obzir činjenicu da smernice tretiraju poslednje trendove razvoja i analize predmetnog tržišta, dinamičku prirodu tržišne analize, kao i posebno dugoročne posledice nametanja bilo koji administrativnih mera i regulatornih tereta na tržištu. U daljem tekstu, SBB će posebno naznačiti relevantne odrednice 2018 SMP Smernica za analizu pojedinačnih pitanja.

Napomene radi, SBB želi da ukaže da je nametanje regulatornih obaveza kablovskim operatorima distribucije medijskih sadržaja specifični iskorak i inovacija u praksi RATEL-a. Prema dostupnim informacijama, u Evropi regulatorni organi uzimaju u obzir direktne i indirektne konkurentske pritiske kablovskih operatora pri analizi uslova konkurencije na relevantnom tržištu, međutim u velikoj većini slučajeva, obaveze vezano za veleprodajno tržište središnjeg pristupa se izriču isključivo xDSL *incumbent* operatorima. Sličan je slučaj i u regionu. Nije jasno na osnovu kojih *benchmark* analiza uporedne regulative je RATEL došao do zaključka da je navedeni pristup regulaciji na relevantnom tržištu ispravan. SBB ne smatra da postoje specifičnosti predmetnog tržišta u Srbiji u odnosu na navedene jurisdikcije koje bi opravdale drugačiju odluku, ali i ukoliko postoje, RATEL ih nije utvrdio i razmatrao u Izveštaju.

### b) Dosadašnje aktivnosti RATEL u analizi relevantnog tržišta

Kao što RATEL ističe u Izveštaju, veleprodajne usluge kojima se omogućava središnji pristup elementima mreže do sada su bile obuhvaćene veleprodajnim tržištem širokopojasnog pristupa, koje je prethodno određeno za relevantno tržište podložno prethodnoj regulaciji. Međutim, teško je pomiriti dosadašnje aktivnosti i nalaze RATEL-a u analizi relevantnog tržišta sa predmetnom analizom. Relevantno tržište je nedavno bilo predmet analize (maj-avgust 2017. godine; „Prethodna analiza“), sa dijametralno suprotnim zaključcima RATEL-a u pogledu ključnih indikatora strukture i dinamike tržišta. RATEL je 6. novembra 2017. godine doneo rešenje kojim je utvrdio da Telekom Srbija ostaje operator sa značajnom tržišnom snagom na relevantnom tržištu i odredio mu je regulatorne obaveze. Telekom Srbija je u martu 2018. godine objavio novu Standardnu ponudu za usluge širokopojasnog pristupa u veleprodaji, koja je na snazi počev od 1. maja 2018. godine.

Dakle, godinu dana nakon Prethodne analize, devet meseci nakon utvrđivanja postojanja jednog SMP operatora na relevantnom tržištu i svega mesec dana nakon stupanja na snagu Standardne ponude takvog SMP operatora, RATEL sprovodi ponovnu analizu tržišta sa značajno drugačijim zaključcima i obavezama, posebno u pogledu poslovanja SBB-a. Pri tom, ključni indikatori tržišta se nisu značajnije promenili u odnosu na Prethodnu analizu, niti RATEL u Izveštaju obrazlaže odstupanje od sopstvenih prethodnih zaključaka<sup>1</sup>.

Nesporno je da čl. 60 Zakona o elektronskim komunikacijama predviđa da će RATEL „najmanje jednom u tri godine“ vršiti analizu tržišta, te da RATEL formalnopravno ima ovlašćenje da svake godine

<sup>1</sup> Napomene radi, RATEL u predmetnoj analizi koristi podatke dobijene od operatora za 2015, 2016 i 2017. godinu, dok je u Prethodnoj analizi, između ostalog, već analizirao podatke za 2015. godinu. Dakle, RATEL zaključke u Izveštaju efektivno donosi nakon analize podataka za dve godine, koji nisu pokazali značajnija odstupanja u odnosu na prethodni period. Referentni indikatori tržišta se nisu značajnije promenili u odnosu na Prethodnu analizu, ili RATEL makar ne analizira koji su se ključni kriterijumi promenili koji u junu 2018. godine da bi opravdali drugačiji zaključak u odnosu na avgust 2017. godine.



vrši analizu relevantnih tržišta. Međutim, usvajanje nove analize, sa značajno drugačijim zaključcima u pogledu stanja na konkretnom tržištu u odnosu na prethodni dokument istog organa, bez adekvatnog obrazloženja načina donošenja takvih zaključaka i razlika u odnosu na prethodne zaključke, opravdano dovodi do pitanja da li su u konkretnom predmetu ispoštovana načela zakonitosti i predvidivosti, srazmernosti i zaštite prava stranaka i ostvarivanja javnog interesa, predviđena pravilima o upravnom postupku. Principi pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja učesnika na tržištu podrazumevaju stabilnost i konzistentnost odlučivanja nadležnih organa. Pri predviđanju investicija, budžetiranju troškova, planiranju izgradnje mreže, SBB (i drugi učesnici na tržištu) moraju da budu u stanju da se pouzdaju u konačne odluke RATEL-a i proces analize koji im je prethodio, odnosno da imaju mogućnost da blagovremeno unapred planiraju sopstvene poslovne strategije. Značajno odstupanje od prethodnih zaključaka, bez odgovarajuće i sveobuhvatne analize i obrazloženja, neposredno krši same temelje pravne sigurnosti i osnovne ciljeve Zakona o elektronskim komunikacijama, koji uključuju predvidivost poslovanja i ravnopravne uslove za poslovanje operatora.

Pri tom, naročito je važno da u konkretnom slučaju nije omogućeno da se na relevantnom tržištu ispolje efekti prethodno izrečenih regulatornih obaveza jer, u trenutku sprovođenja analize, odgovarajuća standardna ponuda SMP operatora predviđena kao mehanizam uspostavljanja efektivne konkurencije Prethodnom analizom nije bila na snazi ni mesec dana. Dakle, RATEL nije sebi dozvolio da prati efekte mera izrečenih prethodnom analizom, čime se postavlja pitanje opravdanosti sprovođenja nove analize i izricanja drugačijih regulatornih obaveza, što je suprotno i evropskoj praksi. U daljem tekstu, SBB će posebno naznačiti relevantne nalaze Prethodne analize značajne za analizu pojedinačnih pitanja, odnosno kontradiktorne nalazima RATEL-a u Izveštaju.

Posebno treba napomenuti neobičnost činjenice da, istovremeno sa predmetnom regulacijom, značajan deo akutnih problema telekomunikacionih tržišta u Srbiji nije bio predmet sličnog razmatranja RATEL-a. Veleprodajno tržište središnjeg pristupa Internetu se funkcionalno može uporediti sa pružanjem usluga mobilne telefonije putem virtuelnih operatora (eng. *Mobile Virtual Network Operator*). Međutim, tržište mobilne telefonije u Republici Srbiji kontinuirano ima oligopolsku strukturu, sa nasleđenim pojedinačnim dozvolama postojećih operatora i vrlo malim brojem MVNO operatora, sa zanemarljivim prisustvom na tržištu, te u prethodnoj praksi nisu razmatrani ni utvrđeni regulatorni uslovi pružanja relevantnih veleprodajnih usluga zainteresovanim operatorima. Istovremeno, u Evropi postoji decenijska tradicija prethodne regulative u MVNO sektoru i značajno konkurentnije maloprodajno tržište<sup>2</sup>. Paralelno, i imajući sve navedene okolnosti u vidu, RATEL među prvima u Evropi reguliše veleprodajne usluge središnjeg pristupa kablovskih operatora (koji nemaju mogućnost pružanja mobilnih usluga, za razliku od *incumbent* operatora). Postavlja se pitanje primene principa nediskriminatornog i ravnopravnog tretmana svih operatora aktivnih na nacionalnom tržištu, uključujući posebno odnos regulatora prema poslovanju Telekom Srbija i privatnim operatorima.

### 3. Definisane relevantnog tržišta

Smisao postupka određivanja relevantnog tržišta je utvrđivanje ograničenja, odnosno prepreka sa kojima se na tom tržištu suočavaju operatori elektronskih komunikacionih mreža, a osnovni cilj postupka analize tržišta je da se utvrdi da li na određenom tržištu postoji efikasna tržišna konkurencija ili na tom tržištu postoji operator ili više operatora koji imaju značajnu tržišnu snagu. Prema čl. 59. Zakona o elektronskim komunikacijama, prethodnoj regulaciji podleže tržište na kome postoje strukturne, regulatorne i druge trajnije prepreke koje onemogućavaju ulazak novih konkurenata, na kome nije moguće obezbediti razvoj delotvorne konkurencije bez prethodne regulacije i na kome se uočeni nedostaci ne mogu otkloniti samo primenom propisa o zaštiti konkurencije.

Prvo, RATEL nije analizirao navedene kriterijume u analizi predmetnog tržišta, čime je neposredno prekršen Zakon o elektronskim komunikacijama. RATEL nije primenio Test tri kriterijuma ili analizirao postojanje regulatornih prepreka, opravdanost prethodne regulacije i nemogućnost otklanjanja nedostataka primenom propisa o zaštiti konkurencije. Drugo, Izveštaj sadrži ozbiljne metodološke propuste u pogledu definisanja relevantnog tržišta, koji shodno tome imaju značajne efekte na analizu stanja na tržištu.

<sup>2</sup> Primera radi, u Austriji postoji 16 MVNO operatora, Francuskoj 50, Italiji 19, Holandiji 73, Poljskoj 21 itd.



### 3.1. Propuštanje da se utvrdi nedostatak konkurencije na maloprodajnom nivou relevantnog tržišta i propuštanje da se sprovede analiza očekivanog razvoja tržišta

Nesporno je da je Aneksom Preporuke Evropske Komisije od 9. oktobra 2014. godine o relevantnim tržištima proizvoda i usluga u oblasti elektronskih komunikacija podložnim prethodnoj (*ex ante*) regulaciji (2014/710/EU; "2014 Preporuka") veleprodajno tržište središnjeg pristupa identifikovano kao jedno od tržišta u kojima bi prethodna regulacija mogla biti opravdana. Postoji sada već značajna praksa regulatora u Evropskoj Uniji i regionu gde se predmetno tržište analizira radi potencijalne regulacije. Međutim, 2014 Preporuka je izričita u tome da bi na predloženim tržištima prethodna regulacija bila moгуća (ne obavezna), da je osnovni cilj regulacije da se maloprodajna tržišta učine konkurentnim u interesu potrošača<sup>3</sup>. Prethodna regulacija se nameće isključivo na tržištima koja nisu dovoljno konkurentna (gde postoje akteri sa značajnom tržišnom snagom i značajne barijere tržišnoj konkurenciji, pri čemu mere zaštite konkurencije nisu dovoljne), pri čemu je neophodno imati u vidu da li će tržište biti konkurentno u budućnosti<sup>4</sup>. Obrnuto, ukoliko se nakon sprovedene analize utvrdi da je tržište konkurentno, ne usvaja se prethodna regulacija, a ukoliko su regulatorne obaveze već nametnute, ukidaju se<sup>5</sup>.

Za svakog regulatora iz oblasti elektronskih komunikacija, početna tačka za utvrđivanje da li je konkretno veleprodajno tržište podložno prethodnoj regulaciji je analiza odgovarajućeg maloprodajnog tržišta, a posebno da li je maloprodajno tržište efektivno konkurentno<sup>6</sup>. Tek ako maloprodajno tržište nije (i neće biti u budućnosti, jer je neophodno analizirati očekivani razvoj tržišta) konkurentno bez prethodne regulative, nadležni organ analizira odgovarajuće veleprodajno tržište. Ukoliko je maloprodajno tržište konkurentno (ili se može očekivati da će biti konkurentno u budućnosti) i bez prethodne regulacije veleprodajnog tržišta, nadležni organ neće regulisati veleprodajno tržište<sup>7</sup>.

Dakle, iako u Evropskoj Uniji postoji pretpostavka da su određena (veleprodajna) tržišta načelno podobna za prethodnu regulaciju (uključujući tržište središnjeg pristupa), neophodno je u svakom konkretnom slučaju analizirati da li postoji, ili se može očekivati, održiva konkurencija na povezanom maloprodajnom tržištu bez prethodne regulacije, ili se ne može regulisati veleprodajno tržište<sup>8</sup>.

Međutim, RATEL nije sproveo odgovarajuću analizu konkurencije na maloprodajnom nivou tržišta u konkretnom slučaju, već je odmah analizirao sam veleprodajni nivo tržišta, odnosno stanje na tržištu središnjeg pristupa. Imajući u vidu karakteristike relevantnog tržišta, uključujući cenovnu konkurenciju i međusobni konkurentski pritisak xDSL usluge i kablovskog Interneta, odnosno postojanje značajnog broj alternativnih operatora, ne može se pretpostaviti da je maloprodajno tržište širokopojasnog pristupa Internetu u Srbiji nekonkurentno, bez sprovođenja odgovarajuće analize. Naprotiv, na str. 46. Izveštaja, RATEL nalazi da širokopojasni pristup Internetu vrši „značajan cenovni pritisak na pristup putem bakarnih parica korišćenjem xDSL tehnologija, odnosno da bi korisnici u slučaju povećanje cene pristupa, prešli na uslugu kablovskih operatora“, čime implicira postojanje efektivne konkurencije na maloprodajnom tržištu. Same uporedne cene Interent paketa operatora ukazuju na značajan stepen međusobne konkurencije, odnosno zamenljivosti usluga. RATEL ne može koristiti cenovnu konkurenciju kao argument zamenljivosti usluga, a potom u potpunosti ignorisati posledice ovakve analize po osnovni preduslov regulacije.

S obzirom na navedene činjenice, RATEL je propustio da identifikuje konkretne probleme u pogledu konkurencije na maloprodajnom tržištu, te nema pravni osnov za analizu stanja na veleprodajnom tržištu, niti izricanje određenih mera (jer nisu utvrđeni konkretni problemi čijoj korekciji doprinose izrečene mere). U skladu sa osnovnim principima prethodne regulacije, izrečene mere moraju biti srazmerne i direktno povezane sa ispravljanjem identifikovanih problema na maloprodajnom tržištu, u

<sup>3</sup> 2014 Preporuka, recital 2. Sam RATEL je nakon sprovedene analize veleprodajnog tržišta visokokvalitetnog pristupa utvrdio da ovo tržište u Srbiji nije prikladno da bude prethodno regulisano, što znači da ne usvaja automatski ili mehanički preporuke.

<sup>4</sup> 2014 Preporuka, recital 6. Direktiva 2002/21/EU, recital 27.

<sup>5</sup> Direktiva 2002/21/EC, čl. 16, st. 2-3.

<sup>6</sup> 2014 Preporuka, recital 7-9. i 18. 2018 SMP Smernice, recital 15-16 i 26.

<sup>7</sup> 2014 Preporuka, recital 10. Konačno, jedan od ciljeva prethodne regulacije jeste da se progresivno smanjuje prethodna regulacija kako se razvija konkurencija na tržištu (recital 1. i 17). 2018 SMP Smernice, recital 18.

<sup>8</sup> 2014 Preporuka, recital 19.



interesu krajnjih korisnika – u konkretnoj analizi, ovakva veza ne postoji. Dakle, RATEL u konkretnom slučaju nije smeo da nastavi da analizira povezano veleprodajno tržište središnjeg pristupa.

Drugo, RATEL uopšte nije sproveo dinamičku analizu očekivanog razvoja tržišta (eng. *forward-looking perspective*), koja je osnovni postulat 2014 Preporuka i 2018 SMP Smernica<sup>9</sup>. Ovakav pristup obavezuje nadležne organe da razmatraju razvoj tržišta najmanje u periodu sledeće analize<sup>10</sup>. RATEL je razmatrao postojeće stanje na tržištu (odstupivši od zaključaka prošlogodišnje analize, bez obrazloženja), bez razmatranja očekivanog razvoja tržišta, odnosno utvrđivanja budućih trendova i kretanja tržišta. Ovo je naročito važno jer na konkretnom tržištu postoje značajne indikacije predstojećeg intenzivnog tehnološkog razvoja koji bi znao da su (neutvrđeni) eventualni nedostaci konkurencije neodrživi u kratkom ili srednjem roku, što ukazuje na neopravdanost predložene regulacije. RATEL dakle potpuno zanemaruje aktuelne trendove, uključujući posebno snažan razvoj mobilnog širokopojasnog Interneta i optičke infrastrukture, što takođe predstavlja značajan propust u metodologiji konkretne analize.

Konačno, RATEL ne primenjuje tzv. modifikovani grinfield pristup, kojim se regulatori obavezuju da analiziraju razvoj tržišta u odsustvu postojeće regulacije, odnosno da utvrde da li postoji konkretni rizik štete po potrošače u slučaju izostanka prethodne regulacije<sup>11</sup>. Dakle, Izveštaj ne sadrži analizu kojom bi uporedio efekte predložene regulacije i izostanka regulacije<sup>12</sup>. U tom smislu, posebno je važno razmotriti tehničke i ekonomske uslove ispunjavanja navedenih obaveza, odnosno pod kojim uslovima bi Telekom Srbija i SBB bili u stanju da ponude predmetne usluge i koji učesnici na tržištu su očekivani beneficijari izrečenih mera. Na taj način, utvrdilo bi se da je središnji pristup mreži Telekom Srbija dovoljan uslov za tržišnu konkurenciju alternativnih operatora na maloprodajnom nivou (jer im omogućava pristup korisnicima na celokupnoj nacionalnoj teritoriji, pod značajno povoljnijim uslovima, usled specifičnih karakteristika tehnologije koja se koristi), a da ne postoji nikakva dodatna vrednost izricanja sličnih mera SBB-u, s obzirom da sa otvaranjem mreže Telekom Srbija, svi učesnici na tržištu imali ekvivalentnu pokrivenost teritorije i korisnika koju SBB ima; dakle, izricanjem regulatornih mera Telekom Srbija kao SMP operatoru se iscrpljuje cilj regulacije, s obzirom da bilo koji operator već ima pristup usluzi kakvu bi mu SBB pružio. U smislu geografske pokrivenosti teritorije Srbije i zainteresovanih korisnika, tek bi se objedinjavanjem mreža svih kablovskih operatora dobila mreža koja bi bila makar u određenoj meri uporediva sa uslugom Telekom Srbija (ali ni tad potpuno): regulacija jednog kablovskog operatora (pa i najvećeg) ne omogućava kreiranje zamenljive usluge.

RATEL nije utvrdio bilo koje specifičnosti usluge SBB-a u odnosu na zainteresovane operatore koje bi opravdale paralelnu regulaciju, odnosno benefit koji bi operatori-korisnici imali ukoliko bi, pored Telekom Srbija, dobili pristup i mreži SBB-a<sup>13</sup>. Ovo je naročito važno imajući u vidu princip tehnološke neutralnosti regulacije, što sve ukazuje da je nametanje regulatornih obaveza SBB-u suviše i nerasprostranjeno, jer se repliciraju već postojeće usluge (s obzirom na teritorijalnu rasprostranjenost i prednosti infrastrukture Telekom Srbija). Takođe, SBB se stavlja u neravnopravni položaj u odnosu na sve druge kablovske operatore: kao rezultat analize, Kopernikus bi imao pristup infrastrukturi SBB u Požarevcu, ali SBB ne bi imao sličan pristup infrastrukturi Kopernikus-a u Jagodini, gde je potonji ima razvijenu infrastrukturu i značajniji broj korisnika – a SBB nije uopšte prisutan. Ne postoji logički opravdan osnov za diskriminatorni tretman kablovskih operatora, ukoliko se razmatraju navedene limitiranosti teritorijalne rasprostranjenosti njihovog pružanja usluga. Pri tom, pristup infrastrukturi Telekom Srbija bi zadovoljio potrebe i jednog i drugog kablovskog operatora, na nediskriminatornoj osnovi.

Izricanje regulatornih mera vezano za veleprodajno tržište središnjeg pristupa mora da bude srazmerno ciljevima regulacije, odnosno ispravljanju uočenih nedostataka na maloprodajnom tržištu

<sup>9</sup> 2018 SMP Smernice, recital 13-14.

<sup>10</sup> U praksi evropskih regulatora, analize se ne sprovode na svakih godinu dana.

<sup>11</sup> 2018 SMP Smernice, recital 17-18. Eksplicitni memorandum (radni dokument) o primeni 2018 SMP Smernica, str. 24.

<sup>12</sup> Ovde je naročito važna činjenica da je analiza sprovedena neuobičajeno brzo nakon Prethodne analize, s obzirom da nije bilo mogućnosti da se ispituju efekti uspostavljene standardne ponude Telekom Srbija, odnosno da nije jasno ni kakvi su efekti postojećeg regulatornog okvira.

<sup>13</sup> Ovo je posebno važno s obzirom da se izrečenim merama uređuju kvalitet i cena usluge, što znači da bi usluga SBB-a i Telekom Srbija, iz ugla operatora-korisnika, bila uniformna.



širokopojasnog pristupa Internetu, i podobno za korekciju takvih nedostataka. Regulacija, odnosno praćenje poslovanja i nametanje značajnih troškova i ograničenja poslovanja operatora ne može i ne sme sama po sebi biti cilj.

### 3.2. Proizvodna dimenzija veleprodajnog relevantnog tržišta

Kao što RATEL navodi u Izveštaju, postupak definisanja relevantnog tržišta obuhvata analizu supstitucije (zamenljivosti) na strani tražnje i na strani ponude i određivanje geografske dimenzije tržišta, te predstavlja osnov za sprovođenje analize tržišta. SBB nema značajnije komentare na analizu supstitucije na strani tražnje na maloprodajnom tržištu u pogledu odnosa pristupa Internetu korišćenjem xDSL tehnologija preko bakarne parice i putem kablovske mreže: nesumnjivo je da, iz ugla krajnjeg korisnika, ova dva načina pristupa jesu zamenljivi.

Međutim, SBB smatra da Izveštaj sadrži značajne nedostatke u pogledu analize zamenljivih načina pristupa, a posebno u pogledu najperspektivnijih alternativnih tehnologija: optičke mreže i mobilnog Interneta.

RATEL je bio dužan da detaljnije razmatra uslugu mobilnog Interneta, s obzirom na obavezu analize očekivanog razvoja tržišta u budućnosti. Očigledno je da mobilni Internet kontinuirano predstavlja uslugu sa najvećim potencijalom rasta na tržištu širokopojasnog pristupa Internetu, a koja po svojim funkcionalnim karakteristikama u relativno bliskoj budućnosti može predstavljati supstitut fiksnom širokopojasnom Internetu, te nije opravdano ne analizirati detaljno očekivani razvoj ove usluge u predmetnom Izveštaju.

Navedeno ne predstavlja samo apstraktne navode: još prošle godine, Komisija za zaštitu konkurencije je u svojoj analizi maloprodajnog tržišta pružanja usluge širokopojasnog pristupa Internetu izričito obuhvatila mobilni Internet putem namenskog USB modema<sup>14</sup>:

*„Za potrebe ocene efekata koncentracije, Komisija je u ovom slučaju u relevantno tržište proizvoda/usluga uključila i mobilni internet koji se ostvaruje samo putem namenskog (USB) modema. Internet putem namenskog (USB) modema je po svojim karakteristikama i cenama veoma sličan internetu koji se ostvaruje putem drugih tehnologija distribucije. Naime, uvidom u tarifne pakete mobilnih operatora, uočava se da je kao i kod ostalih tehnologija distribucije, pristup internetu neograničen, ali je u zavisnosti od paketa limitiran brzinom prenosa. Maksimalne brzine prenosa su ograničene potrošenim saobraćajem, koje se u zavisnosti od paketa i operatora kreću od 7,2 do 100 Mb/s. Konkretno, mobilni operator VIP od 2016. godine nudi paket „kućni net“ koji po svojim karakteristikama i ceni se može u potpunosti smatrati zamenljivim u odnosu na ostale tehnologije distribucije interneta. U prvom paketu „kućni net“ moguće je povezati do 32 uređaja, uz neograničen prenos podataka i brzinu od 10/2 Mb/s. Na osnovu prethodno navedenog, Komisija smatra da ne postoje značajne razlike u pogledu funkcionalnosti između fiksnog i mobilnog širokopojasnog interneta putem namenskog (USB) modema, kao i da pristup internetu putem namenskog (USB) modema može predstavljati zamenu, a ne dopunu fiksnom širokopojasnom pristupu.“*

RATEL zaključuje da će sa tehnološke strane, mobilni Internet biti u perspektivi uporediv sa kapacitetima koji se nude u fiksnim širokopojasnim mrežama. Takođe, RATEL potvrđuje da usluge mobilnog Interneta predstavljaju najperspektivniju tehnologiju, sa stalnim porastom korisnika:

*„LTE tehnologija zajedno sa dodatnim spektrom i gustom mrežom koja koristi kombinaciju makro ćelija i mikro ćelija će u principu biti u mogućnosti da ponudi veći kapacitet, koji će biti uporediv sa kapacitetima koji se nude u fiksnim širokopojasnim mrežama“<sup>15</sup>*

*„Sve veća upotreba mobilnih telefona u svrhe širokopojasnog pristupa rezultirala je i*

<sup>14</sup> Rešenje br. 6/0-03-01/2017-26, od 13. marta 2017. godine (SBB/IKOM), str. 22-23.

<sup>15</sup> Izveštaj, str. 29.



*konstantnim porastom broja korisnika usluge mobilnog Interneta [...]*<sup>16</sup>

Međutim, RATEL (suprotno izričitim zaključcima Komisije za zaštitu konkurencije u pogledu USB modema i suprotno jasnim trendovima razvoja tržišta) onda zaključuje da pristup preko mobilne mreže ne predstavlja zamensku uslugu, već komplementarnu uslugu fiksnom širokopojasnom pristupom Internetu na osnovu trenutnih funkcionalnih karakteristika:

*“Prema podacima dobijenim od operatora za 2017. godinu, pokrivenost teritorije signalom LTE mobilne mreže je 67,8%, dok je pokrivenost stanovništva 94,4%. Međutim, mobilni operatori u svojoj ponudi nemaju mogućnost neograničenog pristupa Internetu preko mobilne mreže i ne garantuju brzine prenosa podataka, što korišćenje Interneta putem mobilne mreže čini više komplementarnom nego zamenskom uslugom, kada je u pitanju fiksni širokopojasni pristup Internetu korišćenjem hDSL tehnologija.*

*Na osnovu trenutnih funkcionalnih karakteristika (protoka, kvaliteta usluge, omogućavanja stalnog pristupa Internetu), može se zaključiti da isti ne predstavlja supstitut maloprodajnoj usluzi širokopojasnog pristupa Internetu hDSL tehnologija preko bakarne parice.*

*Imajući u vidu brz razvoj mobilnih tehnologija, Agencija će i dalje kontinuirano pratiti razvoj pristupa putem mobilnih mreža u narednom periodu.*<sup>17</sup>

Sam RATEL navodi da je razvoj mobilnih tehnologija „brz“ i da je porast broja korisnika mobilnog Interneta „konstantan“. S obzirom da postoji obaveza sprovođenja analize očekivanog razvoja relevantnog tržišta, odnosno da je RATEL dužan da ne razmatra samo postojeće stanje na tržištu, već i predstojeći razvoj konkurencije, činjenica da se RATEL u analizi mobilnih usluga zadržao na „trenutnim funkcionalnim karakteristikama“ usluge predstavlja ozbiljnu grešku. RATEL je dužan da uzme u obzir očekivani razvoj usluga mobilnog širokopojasnog pristupa Internetu, njihov efekat i konkurentski pritisak na pružanje usluga fiksnog širokopojasnog pristupa Internetu i posledični očekivani razvoj stvarne ili potencijalne konkurencije.

Prema podacima samog RATEL-a, ukupan broj aktivnih korisnika mobilnog širokopojasnog pristupa u 2017. godini iznosio je oko 5,6 miliona<sup>18</sup>, dok je ukupni broj pretplatnika fiksnog širokopojasnog pristupa Internetu iznosio svega 1,48 miliona<sup>19</sup>. Pokrivenost stanovništva signalom LTE mobilne mreže (koju sam RATEL smatra perspektivno uporedivom sa kapacitetima fiksnih širokopojasnih mreža) je ista ili značajno veća od pokrivenosti mrežama kablovskih operatora<sup>20</sup>. Ukoliko se tehnološke barijere u očekivanom periodu smanjuju, u skladu sa nalazima RATEL-a, nesumnjivo je da trendovi budućeg razvoja tržišta favorizuju upravo mobilne mreže.

Nesumnjivo je da pružanje usluga Internetu preko mobilnih mreža predstavlja značajni potencijal i perspektivu razvoja relevantnog tržišta. Tehnološki unapređene mobilne mreže novije generacije vrše značajan potencijalni konkurentski pritisak, odnosno predstavljaju ozbiljnu potencijalnu konkurenciju operatorima fiksnog Internet pristupa u Srbiji i u perspektivi će biti sve više zamenljivi fiksnom širokopojasnom pristupu u kratkoročnom i srednjeročnom periodu. Međutim, RATEL ovo ni na koji način ne uzima u obzir u Izveštaju. Pri tom, Telekom Srbija ima dugoročno snažnu i stabilnu poziciju u pružanju usluga mobilnog Interneta, dok kablovski operatori nemaju mogućnost pružanja navedene usluge, što znači da su u nepovoljnijem položaju u odnosu na *incumbent*-a, odnosno da je tržišna snaga Telekom Srbija čak potcenjena u ovom pogledu.

<sup>16</sup> Izveštaj, str. 33.

<sup>17</sup> Izveštaj, str. 48.

<sup>18</sup> Izveštaj, str. 34. Poređenja radi, prema godišnjem izveštaju RATEL-a za 2016. godinu, ovaj broj je iznosio 5,1 milion, što je rast od 9,8% na godišnjem nivou (str. 90. i 92). U 2016. godini, ukupan prihod od prenos podataka putem mobilne mreže je iznosio oko 3,7 milijardi dinara.

<sup>19</sup> Izveštaj, str. 30.

<sup>20</sup> Izveštaj, str. 46. RATEL navodi da je pokrivenost opština mrežom kablovskih operatora 78%, što je, s obzirom na činjenicu da infrastruktura nije prisutna na celokupnoj teritoriji opštine, *de facto* značajno manje.



Dalje, RATEL smatra da optički kablovi realizovani u FTTx mrežnoj arhitekturi predstavljaju supstitut pristupu korišćenjem xDSL tehnologije, odnosno deo maloprodajnog tržišta širokopojasnog pristupa Internetu i veleprodajnog tržišta središnjeg pristupa. RATEL očigledno navodi da

*„U 2017. godini, uslugu Interneta putem optičkih mreža realizovanih u FTTH/B arhitekturi koristilo je oko 5% ukupnog broja pretplatnika širokopojasnog pristupa Internetu, odnosno oko 75.000 pretplatnika. Ova tehnologija zabeležila je i najveći procentualni rast u odnosu na ostale tehnologije, od blizu 50% u odnosu na prethodnu godinu. Optička infrastruktura u FTTH/B arhitekturi izgrađena je na teritoriji 76 opština, odnosno na 45% od ukupnog broja opština. Imajući u vidu principe tehnološke neutralnosti, kao i to da cene usluga koje se krajnjim korisnicima pružaju putem optičkih kablova realizovanih u FTTx mrežnoj arhitekturi ne zavise od primenjene arhitekture, tehnologije ili medijuma za prenos signala, već isključivo od brzine koju korisnik kupuje, te se može zaključiti da pristup korišćenjem optičkih kablova realizovan u FTTx arhitekturi predstavlja supstitut pristupu korišćenjem xDSL tehnologija preko bakarne parice, uz geografska ograničenja koja se odnose na oblast pokrivenu optičkom mrežom, izgrađenom u FTTH/B arhitekturi.“<sup>21</sup>*

*„Iako su i mreže alternativnih operatera u ekspanziji, što je naročito izraženo u slučaju operatera koji nude uslugu pristupa Internetu putem optičkih mreža[...]"<sup>22</sup>*

*„Na osnovu raspoloživih podataka, najveći procentualni rast, posmatrano po tehnologijama, od skoro 50%, zabeležio je broj pretplatnika koji Internetu pristupaju putem optičkih kablova u FTTH ili FTTB arhitekturi“ [...]"<sup>23</sup>*

Međutim, RATEL potom u potpunosti zanemaruje navedene pokazatelje u analizi budućeg stanja na tržištu. S obzirom na obavezu uzimanja u obzir očekivanog razvoja konkurencije na relevantnom tržištu (odnosno superiornosti optičke mreže), ovo predstavlja ozbiljan propust i to ne samo apstraktne prirode – kao što je RATEL-u dobro poznato, Telekom Srbija i Huawei trenutno implementiraju zajedničko ulaganje sa ciljem da 80% teritorije Srbije pokriju VDSL vektoring tehnologijom i do 50% GPON tehnologijom po optici. Međutim, RATEL dodatno pogoršava navedenu situaciju, zaključkom da se obaveze operatera sa značajnom tržišnom snagom ne odnose na optičku mrežu:

*„Obaveze operatera sa značajnom tržišnom snagom ne odnose se na uslugu bitstream pristupa koja se može realizovati putem optičkih kablova u FTTH/B mrežnoj arhitekturi i koja se nudi sopstvenom preduzeću, zbog veoma male zastupljenosti ove usluge (5% tržišnog učešća mereno brojem pretplatnika na maloprodajnom tržištu širokopojasnog pristupa Internetu i svega nešto preko 360 hiljada homes passed).“<sup>24</sup>*

Navedenim pristupom se u potpunosti zanemaruje analiza očekivanog razvoja relevantnog tržišta (gde je jasno da optička infrastruktura predstavlja perspektivu razvoja relevantnog tržišta i obesmišljava dugoročna regulative (jer se zanemaruje upravo tehnologija sa najvećom perspektivom razvoja, zarad regulisanja inferiornog načina pristupa). Takođe, s obzirom na javno dostupne strateške planove, direktno se pogoduje planiranom budućem razvoju mreže Telekom Srbija. Konačno, očigledno je da pri analizi optičke infrastrukture, RATEL uzima u obzir geografsku rasprostranjenost mreže, što potpuno propušta da učini u analizi infrastrukture samih kablovskih operatera.

Takođe, u pogledu supstitucije na strani tražnje i ponude na veleprodajnom nivou, Izveštaj sadrži ozbiljne nedostatke. Analiza supstitucije tražnje u veleprodaji prvo podrazumeva analizu da li, u slučaju da operator koji nudi veleprodajnu uslugu *bitstream* pristupa putem mreže bakarnih parica i xDSL tehnologije povisi njenu cenu<sup>25</sup>, operatori korisnici navedenu uslugu mogu zameniti korišćenjem HFC

<sup>21</sup> Izveštaj, str. 48.

<sup>22</sup> Izveštaj, str. 62.

<sup>23</sup> Izveštaj, str. 30.

<sup>24</sup> Izveštaj, str. 79.

<sup>25</sup> S obzirom da je na maloprodajnom tržištu najzastupljeniji način širokopojasnog pristupa Internetu korišćenjem xDSL tehnologije, a da je na veleprodajnom tržištu jedino Telekom Srbija aktivan u pružanju usluga *bitstream*-a, RATEL je dužan da kao polaznu tačku za analizu supstitucije uzme xDSL tehnologiju, što je i učinio pri analizi maloprodajnog nivoa tržišta.



mreža operatora distribucije medijskih sadržaja radi pružanja maloprodajnih usluga krajnjim korisnicima, a tek potom analizu da li veleprodajna usluga potpunog ili deljenog raščlanjenog pristupa lokalnoj petlji ili izgradnjom pristupne mreže radi pružanja usluga za sopstvene potrebe može predstavljati supstitut. SBB smatra da ovo nije slučaj, odnosno da usluge kablovskih operatora ne mogu biti zamenljive alternativnim operatorima, zbog: (i) dodatnih troškova prebacivanja, uslovljenih tehnološkim ograničenjima (troškovi modema, pratećih servisa, instalacioni troškovi itd.); (ii) limitirane geografske rasprostranjenosti operatora kablovskih mreža; (iii) gubitka korisnika koji bi takav operator morao da pretrpi u slučaju promene pružaoca usluge (uslovljenog činjenicom da kablovske mreže imaju znatno manju pokrivenost od mreže Telekom Srbija); (iv) limitiranog dostupnog kvaliteta usluge, a naročito usled činjenice da digitalizacija kablovskih mreža nije sprovedena u Srbiji.

Što se tiče supstitucije na strani ponude, RATEL je trebalo da izvrši analizu da li, u slučaju da jedini postojeći operator koji nudi uslugu bitstream pristupa u veleprodaji, Telekom Srbija, hipotetički poveća cenu svoje važeće veleprodajne usluge bitstream pristupa, postoji supstitut takve usluge na strani ponude, odnosno da li drugi operatori, posebno SBB, mogu da ponude zamenljivu uslugu, ne izlažući se znatnijim dodatnim troškovima. Pri tom, da bi neka usluga bila uključena u opseg relevantnog tržišta, treba da ima iste ili slične tehničke karakteristike, treba da ima istu ili sličnu geografsku dostupnost, kao i da ima iste ili slične cenovne karakteristike.

Međutim, RATEL propušta da sprovede odgovarajuću analizu i podrazumeva da su na veleprodajnom nivou, pristup Internetu korišćenjem xDSL tehnologija preko bakarne parice i pristup Internetu putem kablovske mreže operatora distribucije medijskih sadržaja zamenljivi<sup>26</sup>. Razmatranje evropske i regionalne prakse, realnog stanja na tržištu i prošlogodišnjih nalaza samog RATEL-a ukazuje da ovaj pristup nije opravdan u predmetnoj analizi.

#### Analiza geografske dostupnosti usluge

SBB želi da ponovi nalaze samog RATEL-a u pogledu rasprostranjenosti mreže Telekom Srbija:

*“Operator Telekom Srbija a.d., raspolaže kompletnom infrastrukturom za pružanje usluge bitstream pristupa, i to: mrežom za pristup zasnovanom na bakarnim paricama, koja pokriva gotovo celu teritoriju Republike Srbije, građevinskom infrastrukturom (koja podrazumeva pristup kablovskoj kanalizaciji), objektima na kojima se može omogućiti kolokacija, kao i mrežom optičkih vlakana. Od pomenute infrastrukture teško je replicirati (sa stanovišta potrebne količine sredstava i uloženog vremena) mrežu za pristup i kablovsku kanalizaciju.”<sup>27</sup>*

Dakle, mreža Telekom Srbija pokriva „gotovo celu teritoriju Srbije“. Za razliku od toga, SBB ne pokriva mrežom značajan deo teritorije Srbije, a čak i u opštinama u kojima jeste prisutan, nema mrežu na čitavoj lokalnoj teritoriji; paralelnost mreža je jednosmerna, u smislu da se Telekom Srbija nalazi svuda gde je SBB, dok obrnuto nije slučaj. Na str. 62. Izveštaja, RATEL je prikazao geografsku rasprostranjenost mreže pet najvećih operatora pružaoca usluga širokopojasnog pristupa Internetu:

Operator	Broj opština u kojima operator poseduje sopstvenu infrastrukturu	Penetracija korisnika širokopojasnog pristupa Internetu	Broj homes passed
Telekom Srbija	168	26,26%	preko 1,9 miliona
SBB	55	18,35%	preko 1 milion
Kopernikus	54	1,61%	približno 122 hiljade
Radijus Vektor	20	1,31%	približno 60 hiljada
SAT-TRAKT	15	1,28%	približno 85 hiljada

SBB želi da ukaže da se postavlja opravdano pitanje kvaliteta podataka koji se odnose na geografsku rasprostranjenost, odnosno broj *homes passed* Telekom Srbija. Naime, prema rezultatima poslednjeg popisa, u Republici Srbiji postoji 2.487.886 domaćinstava. Ukoliko mreža Telekom Srbija pokriva „gotovo celu teritoriju Srbije“, broj *homes passed* bi morao da bude značajno veći od prikazanog:

<sup>26</sup> Prema evropskoj praksi, nadležni organi su dužni da ispituju da li veleprodajne *bitstream* usluge koje se pružaju preko VDSL-a i HFC mreža su ekvivalentne u pogledu funkcionalnosti i cene, odnosno da odluče u svakom pojedinačnom slučaju da li je međusobni konkurentski pritisak dovoljno jak, putem SSNIP testa. Ekspanatori memorandum (radni dokument) o primeni 2018 SMP Smernica, str. 15.

<sup>27</sup> Izveštaj, str. 61.



ukoliko se kao najkonzervativnija moguća procena uzme da 90% domaćinstava ima pristup infrastrukturi Telekom Srbija, dolazi se do cifre od 2.239.097 *homes passed* Telekom Srbija, koja je značajno veća od prikazane. Ova cifra, pri tom, ne uključuje poslovne korisnike, koji nesumnjivo značajno utiču na stanje na relevantnom tržištu<sup>28</sup>. Ispravna analiza teritorijalne pokrivenosti mreže je od ključnog značaja u konkretnom slučaju, jer od nje neposredno zavisi atraktivnost veleprodajne *bitstream* usluge i (ne)zamenljivost ponude kablovskih operatora, uključujući SBB.

Dalje, prema navodima samog Telekom Srbija, samo broj korisnika fiksne telefonije u posmatranom periodu je bio značajno veći od prikazanog broja *homes passed* (2.116.000 u 2017, odnosno 2.282.000 u 2016. godini)<sup>29</sup>. Broj pretplatnika je nužno manji od pokrivenosti mreže: ukoliko korisnici otkazu uslugu, Telekom Srbija i dalje zadržava mrežnu infrastrukturu, odnosno i dalje ima linijski pristup krajnjem korisniku, shodnu teritorijalnu pokrivenost i mogućnost pružanja veleprodajne usluge. Iz tog razloga, pri analizi kriterijuma *homes passed* RATEL analizira domaćinstva koja su već priključena na mrežu operatora, kao i domaćinstva koja mogu biti priključena na mrežu operatora u roku ne dužem od nekoliko dana i bez angažovanja značajnijih resursa. S obzirom na trend pada korisnika fiksne telefonije, jasno je da je broj *homes passed* Telekom Srbija značajno veći od podatka u citiranoj tabeli RATEL-a<sup>30</sup>. Analizom korigovanog broja *homes passed* Telekom Srbija je još očiglednija neopravdanost poređenja infrastrukture sa kablovskim operatorima, uključujući SBB: bilo koji operator korisnik koji bi se opredelio za ponudu SBB-a bi se odrekao linijskog pristupa dvostruko većem broju korisnika Telekom Srbija, bez značajnijih uzvratnih benefita.

Prikazana analiza samog RATEL-a, dalje, jasno pokazuje da: (i) postoji 113 opština u Srbiji u kojima je Telekom Srbija prisutan, a SBB nije (67% ukupnog broja opština; pritom, obrnuto ne važi jer je Telekom Srbija prisutan svuda gde i SBB); (ii) u smislu pokrivenosti opština, Telekom Srbija pokriva tri puta više opština od SBB-a, pri čemu SBB pokriva isti broj opština kao Kopernikus; (iii) u smislu pokrivenosti domaćinstava, Telekom Srbija pokriva najmanje dvostruko veći broj domaćinstava od SBB-a, koji ima pristup tek oko 40% domaćinstava na teritoriji Srbije<sup>31</sup>; (iv) sam RATEL smatra da Telekom Srbija u 148 opština u Republici Srbiji ima visoko tržišno učešće i da je dominantan<sup>32</sup>, što efektivno znači da su najkonkurentnija tržišta gde su paralelno prisutni kablovski operatori.

Na bilo kojoj teritoriji da postoji mreža SBB-a, po samom RATEL-u, postoji i mreža Telekom Srbija:

*„S druge strane, operatori koji nemaju izgrađenu mrežu ne mogu u kraćem vremenskom periodu i bez većih ulaganja da izgrade sopstvenu mrežu, a naročito nisu u mogućnosti da repliciraju infrastrukturu dva najveća operatora Telekom Srbija a.d. i SBB DOO, čije mreže pokrivaju veliki broj domaćinstava u Republici Srbiji i koje koegzistiraju paralelno.“<sup>33</sup>*

Prema tome, sa stanovišta kriterijuma geografske dostupnosti, može se zaključiti da usluga *bitstream* pristupa u veleprodaji koju bi eventualno pružao operator SBB preko svoje mreže, nema istu niti sličnu geografsku dostupnost koju ima usluga *bitstream* pristupa u veleprodaji koju pruža kompanija Telekom Srbija uz korišćenje xDSL tehnologije. Istovremeno, ne postoji nikakva prednost SBB-a u pogledu geografske dostupnosti u odnosu na Telekom Srbija. RATEL je utvrdio da je pristup putem kablovske mreže distributera medijskih sadržaja zastupljen u 78% opština u Republici Srbiji, te da se za konkretni tip mreže može zaključiti da praktično više ne postoje geografska ograničenja. Kada bi se ovaj zaključak prihvatio kao tačan (što ne mora biti slučaj, jer sama prisutnost operatora u opštini ne govori ništa o

<sup>28</sup> Prema godišnjem izveštaju RATEL-a za 2016. godinu, 99.1% preduzeća u Srbiji ima Internet priključak. Prema finansijskom izveštaju Telekom Srbija, oko 11% korisnika fiksne telefonije su poslovni korisnici.

<sup>29</sup> Konsolidovani godišnji izveštaj o poslovanju Telekom Srbija za 2017. godinu, str. 48.

<sup>30</sup> Primera radi, 2014. godine je Telekom Srbija insistirao da je preko 2,5 miliona domaćinstava u Republici Srbiji korisnik fiksne telefonije [http://www.rtv.rs/sr\\_lat/ekonomija/pretplata-za-fiksni-sa-516-na-659-dinara/499123.html](http://www.rtv.rs/sr_lat/ekonomija/pretplata-za-fiksni-sa-516-na-659-dinara/499123.html). Infrastruktura bakarnih parica nije nestala kada su korisnici odustali od konkretne usluge, odnosno jasno je da broj *homes passed* Telekom Srbija ne može biti manji od navedenog broja.

<sup>31</sup> Primera radi, u skladu sa citatima relevantnih akata u nastavku, slovenački regulator je smatrao da činjenica da kablovska mreža ima svega 57% pokrivenosti mreže bakarnih parica (dakle, značajno više nego što SBB ima u odnosu na Telekom Srbija) znači da konkretna usluga ne predstavlja adekvatni supstitut.

<sup>32</sup> Izveštaj, str. 60: „U ostalih 148 opština Telekom Srbija ima dominantno tržišno učešće“, što predstavlja čak 88% ukupnog broja opština.

<sup>33</sup> Izveštaj, str. 54.



stepenu razvoja lokalne infrastrukture) za kablovske operatore u celini, za bilo kog pojedinačnog operatora (uključujući SBB), ograničenja su vrlo stvarna i značajna. Za razliku od Telekom Srbija, kablovski operatori nisu jedan privredni subjekt, već nezavisni učesnici na tržištu. Navedeni zaključak bi potencijalno bio opravdan isključivo ukoliko bi se regulacijom obuhvatili svi kablovski operatori; ali iz ugla bilo kog pojedinačno, apsolutno ne stoji kao opravdanje zamenljivosti. SBB je prisutan u svega 32% opština u Srbiji, što znači da postoji značajan *gap* u pokrivenosti mrežom, odnosno teritorija koju servisiraju konkurentski operatori. Kablovska mreža distributera medijskih sadržaja, uključujući SBB, je značajno ograničena u poređenju sa mrežom Telekom Srbija<sup>34</sup>.

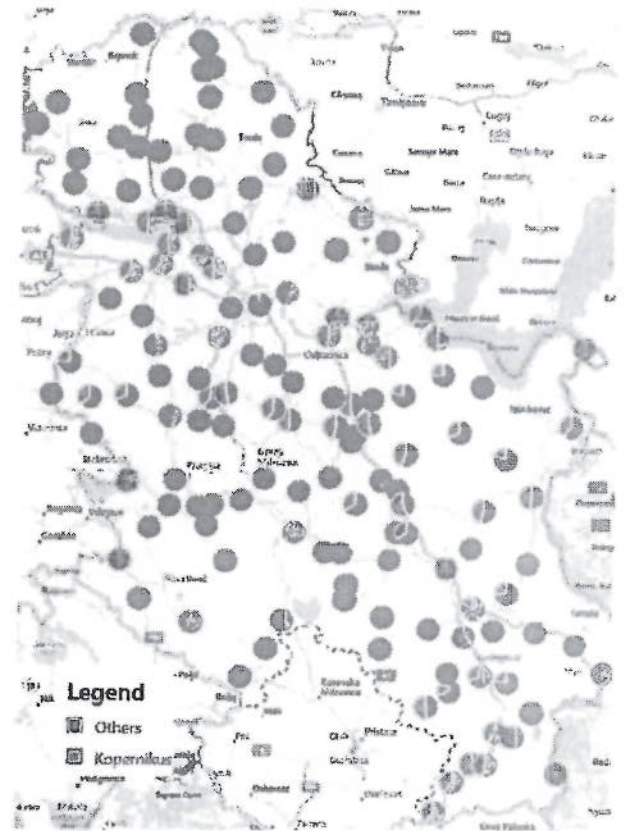
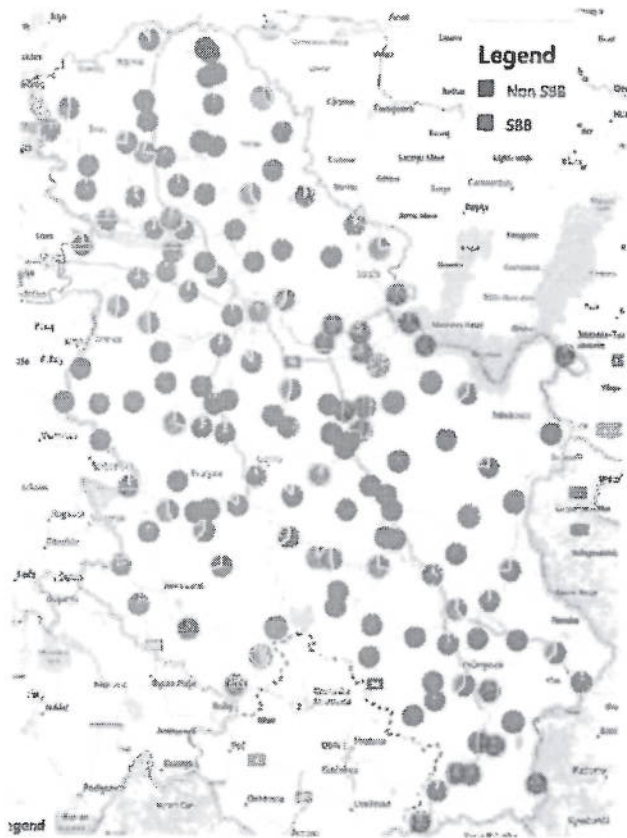
Vizuelno je očigledno da je poslovanje SBB-a fokusirano u određenim značajnijim urbanim sredinama<sup>35</sup>, te da na najvećem delu teritorije Srbije SBB nema odgovarajuću infrastrukturu. Takođe, jasne su razlike između pokrivenosti teritorije SBB-a i Kopernikus-a, što ukazuje na manjkavosti u analizi RATEL-a teritorijalne rasprostranjenosti mreža kablovskih operatora, njihovu komplementarnost i činjenicu da usluga *bitstream*-a preko kablovskih mreža ne bi bila adekvatan supstitut. Molimo pogledajte u nastavku grafički prikaz pokrivenosti domaćinstava mrežom SBB-a, Telekom Srbija i Kopernikus-a u odnosu na broj domaćinstava po određenoj geografskoj teritoriji:

---

<sup>34</sup> Prema evropskoj praksi, „rasprostranjenost mreža može igrati značajnu ulogu u proceni pitanja da li je pristup konkretnoj mreži zamenljiv iz ugla tražnje. Kada je rasprostranjenost mreže značajno manja od relevantnog geografskog tržišta, odnosno kad nije sveprisutan, nadležni organi mogu da utvrde da, čak i ako je pristup obe infrastrukture funkcionalno ekvivalentan, promena operatora bi bila malo verovatna jer pristup nesveprisutnoj mreži ne bi omogućio alternativnim operatorima da se takmiče na dovoljno velikom delu geografskog tržišta.“ Eksplanatori memorandum (radni dokument) o primeni 2018 SMP Smernica, str. 16. Infrastruktura SBB-a očigledno nije sveprisutna na relevantnom tržištu, odnosno značajno je manje rasprostranjena od mreže Telekom Srbija, sa dodatnim ograničenjima funkcionalnosti.

<sup>35</sup> IFC mreža SBB-a pokriva sledeće gradove: Arilje, Beograd, Mladenovac, Pančevo, Bor, Čačak, Ivanjica, Kikinda, Knjaževac, Kostolac, Kragujevac, Kraljevo, Kruševac, Kula, Leskovac, Majdanpek, Niš, Novi Pazar, Novi Sad, Pirot, Požarevac, Šabac, Sombor, Trstenik, Užice, Valjevo, Vrbas, Vrnjačka Banja, Vršac i Zrenjanin. Pri tom, SBB je pretežno prisutan u gradovima sa najvećom penetracijom usluge Interneta i vrlo intenzivnom konkurencijom, prema pregledu tržišta RATEL-a za 2016. godinu. Geografska rasprostranjenost Kopernikusa je slična u pogledu teritorije opština, što znači da ovaj operator već ima temelj za značajnije širenje broja domaćinstava u bliskoj budućnosti. Telekom Srbija pokriva značajnu teritoriju gde su mu konkurenti samo manji alternativni operatori, a ne i SBB.







Prema ranijim analizama RATEL-a, činjenica je da se područja pružanja usluge kablovskih operatora međusobno retko preklapaju i da se istovremeno svi kablovski operatori preklapaju sa mrežom bakarnih parica ili optičkom mrežom Telekom Srbija<sup>36</sup>. RATEL je takođe davno konstatovao da kablovski operatori generalno nemaju ekonomski interes da nude uslugu distribucije tamo gde već postoji kablovska mreža. Ovo znači da krajnji korisnici usluga često nemaju mogućnost zamene jednog kablovskog operatora sa drugim, odnosno da često ne postoji direktna konkurencija na maloprodajnom nivou između kablovskih operatora (ne postoji alternativna ponuda), već se konkurencija iz ugla korisnika odvija između xDSL operatora, koji sve više investira u optičku (FTTx) mrežu i dostupnog kablovskog operatora. Spomenuta situacija na tržištu kablovske infrastrukture je očekivana, zbog ekonomske iracionalnosti konstrukcije paralelnih kablovskih mreža.

Jasno je iz navedenih razloga da SBB ne može geografskom rasprostranjenošću mreže da parira Telekom Srbija. Sa druge strane, ukoliko je kriterijum prethodne regulacije infrastrukture SBB-a omogućavanje alternativnog izbora pružaoca *bitstream* usluge operatorima korisnicima u odnosu na xDSL operatora, te ako nije važno koliki je obuhvat mreže SBB-a (jer je očito sam po sebi nedovoljan za prethodnu regulaciju), onda bi RATEL bio obavezan da prethodno reguliše i poslovanje svih ostalih kablovskih operatora. Kablovski operatori, po prirodi stvari, potpuno kontrolišu sopstvenu mrežu i pretežno se ne preklapaju sa drugim kablovskim operatorima, bez obzira na veličinu na nacionalnom tržištu. Bez obzira na broj korisnika u čitavoj Republici Srbiji, SBB ne predstavlja konkurenta operatorima na području koje mu ne pokriva kablovska mreža. Mogućnost da SBB nudi *bitstream* u okviru svoje mreže ne omogućava operatoru korisniku pristup korisnicima na teritoriji (gradu, opštini, mesnoj zajednici ili zgradi) gde je aktivan Kopernikus, odnosno ne omogućava efektivnu konkurenciju sa superiornom ponudom *bitstream*-a Telekom Srbija.

Dakle, ukoliko je intencija RATEL-a da ostvari što je veću moguću pokrivenost tržišta *bitstream* uslugom kablovskih operatora – obavezan je da utvrdi značajnu tržišnu snagu i svih drugih kablovskih operatora, najmanje na području gde se ne preklapaju sa SBB-om, i da im izrekne istovetne obaveze. Prema nalazima samog RATEL-a, svi kablovski operatori zajedno ostvaruju pokrivenost teritorije Srbije značajno manju od samog Telekom Srbija. Ako je suština regulacije da se izreknu obaveze operatoru sa značajnom tržišnom snagom i rasprostranjenošću mreže na nacionalnoj teritoriji, odnosno da se omogući stvaranje konkurentne ponude na relevantnom maloprodajnom tržištu – dovoljno je izreći mere Telekom Srbija, a regulisanje poslovanja SBB-a je suvišno, disproportionalno i neopravdano.

Do istovetnih zaključaka o geografskoj uslovljenosti mreža kablovskih operatora i njihovoj limitiranosti je u prethodnoj praksi detaljne analize telekomunikacionih tržišta, uključujući maloprodajnog tržišta pružanja usluge širokopojasnog pristupa Internetu, a posebno poslovanja SBB i konkurentskih kablovskih operatora, došla i Komisija za zaštitu konkurencije<sup>37</sup>:

*„Kada je reč o geografskoj dimenziji ovog relevantnog tržišta Komisija nije mogla da prihvati predlog podnosioca prijave da ono bude definisano kao tržište Republike Srbije. Ovo iz razloga*

<sup>36</sup> Prema obrazloženju odluke Evropske komisije u predmetu *Apollo/JP Morgan/Primacom* (M.3355), pri analizi konkurencije između kablovskih mreža, generalno postoji komplementarnost različitih operatora: „Ovo odgovara gledištu da su regionalne mreže međusobno komplementarne. Emiterima je potreban prenos kroz svaku pojednu mrežu, bez mogućnosti da zamene jednu mrežu drugom. Ovo rezultira u najužoj mogućoj definiciji tržišta. Ukoliko bi se uzelo da drugi načini prenosa pripadaju istom relevantnom tržištu proizvoda, relevantno tržište bi verovatno bilo nacionalno“. U ovom pogledu, treba naglasiti i odluku Evropske komisije u predmetu *Liberty Global/Ziggo* (M.7000), gde je odobreno spajanje dva najveća kablovska TV operatora u Holandiji (konsolidacija iz dva kablovska operatora u jednog) uprkos činjenici da su ova dva operatora pokrivala 90% teritorije Holandije i distribuirala pay-TV za oko 60-70% domaćinstava u Holandiji. U svom saopštenju za štampu, Evropska komisija je jasno navela da: „koncentracija dovodi do spajanja dve najveće kablovske mreže u Holandiji. Obe kompanije aktivne su na različitim geografskim područjima unutar Holandije i, kao, takve, ne takmiče se za iste korisnike“.

<sup>37</sup> Rešenje br. 6/0-03-01/2017-26, od 13. marta 2017. godine (*SBB/IKOM*), str. 19-27. Istovetne zaključke Komisija za zaštitu konkurencije je iznela i u Rešenju br. 6/0-02-310/2017-26 od 17. maja 2017. godine (*SBB/Kabel Group 85*), str. 4-5, gde je odbila predlog podnosioca prijave koncentracije da se relevantno geografsko tržište definiše nacionalno, uzimajući u obzir činjenicu da se kablovska mreža ciljnog društva nalazi na području grada Čačka i okolnih naselja, na osnovu čega je zaključila da nije ispunjen osnovni uslov za postojanje supstitucije na strani ponude te da se, s obzirom da izgradnja nove mreže zahteva visoka finansijska sredstva i relativno dug period, operatori koji ne pružaju uslugu distribucije medijskih sadržaja na teritoriji grada Čačka ne mogu smatrati stvarnim konkurentima. U prvom predmetu, Komisija za zaštitu konkurencije je kao relevantno geografsko tržište analizirala grad Beograd, a u drugom teritoriju grada Čačka i okolnih naselja.



*što je aktivnost učesnika koncentracije na ovom tržištu uslovljena posedovanjem kablovske infrastrukture kao tehničkog preduslova za pružanje maloprodajne usluge fiksne telefonije. Usled činjenice da Ciljno društvo nije raspolagalo kablovskom infrastrukturom van grada Beograda u analiziranom periodu (2013 – 2015), ono nije bilo u mogućnosti da usluge fiksne telefonije pruža van područja grada Beograda. Zbog toga je Komisija ovo relevantno tržište proizvoda/usluga geografski definisala kao teritoriju (područje) grada Beograda.[...]"*

*„Kada je reč o supstituciji ponude koja predstavlja sposobnost operatora koji nisu aktivni na relevantnom tržištu, da nakon povećanja cene usluge fiksne telefonije pružaju iste ili slične usluge po povoljnijim uslovima, za potrebe konkretnog postupka Komisija je konstatovala da je ova sposobnost učesnika u koncentraciji uslovljena njihovim posedovanjem kablovske infrastrukture. Za razliku od njih ostali učesnici na tržištu koji poseduju dozvolu za pružanje ove vrste usluga, a koji koriste druge tehnologije nemaju ovakvu vrstu ograničenja.[...]"*

*„I u ovom slučaju, kada je reč o geografskoj dimenziji ovog relevantnog tržišta, Komisija iz istih razloga kao kod definisanja prethodnog relevantnog tržišta, nije mogla da prihvati predlog podnosioca prijave da ono bude definisano kao tržište Republike Srbije. I na ovom tržištu aktivnost učesnika koncentracije uslovljena je posedovanjem kablovske infrastrukture kao tehničkog preduslova za pružanje maloprodajne usluge širokopojasnog pristupa internetu. Usled činjenice da Ciljno društvo nije raspolagalo kablovskom infrastrukturom van grada Beograda u analiziranom periodu (2013 – 2015), ono nije bilo u mogućnosti da usluge ovu vrstu usluga pruža van područja grada Beograda. Zbog toga je Komisija ovo relevantno tržište proizvoda/usluga geografski definisala kao teritoriju (područje) grada Beograda.[...]"*

*„Komisija nije prihvatila od strane podnosioca prijave predloženu definiciju relevantnog geografskog tržišta, već je isto uže definisala, odnosno kao teritoriju grada Beograda. Komisija je prilikom definisanja relevantnog geografskog tržišta pošla od činjenice da je Ciljno društvo aktivno na relevantnom tržištu usluga/proizvoda isključivo u gradu Beogradu (kablovsko distributivna mreža društva IKOM locirana je u Beogradu, a od 1. januara 2016. godine Ciljno društvo je prisutno u opštinama Majdanpek i Knjaževac). Prihvatanje predložene definicije relevantnog geografskog tržišta od strane podnosioca, imalo bi za posledicu pogrešnu ocenu efekata predmetne koncentracije, budući da bi se proširenjem geografskog tržišta na nacionalni nivo, umanjila tržišna snaga učesnika koncentracije, a kao konkurenti bi se pojavili oni operatori (npr. lokalni) koji ne konkurišu, niti mogu konkurisati učesnicima koncentracije u gradu Beogradu (što se kablovskih operatora tiče, postoje barijere za ulazak na tržište, jer je izgradnja distributivne mreže proces koji zahteva relativno dug vremenski period i značajna finansijska sredstva [...]"*

Ovakva kontradiktornost u pristupu nadležnih organa Republike Srbije, i to pri analizi sličnih pravnih i činjeničnih pitanja (efekata ponašanja konkretnih učesnika na određenom tržištu na konkurenciju), ima značajne posledice po pravnu sigurnost, ravnopravni tretman učesnika na tržištu i predvidivost poslovanja. Pri analizi akvizicija SBB-a, Komisija za zaštitu konkurencije smatra da mu je mreža geografski limitirana i analizira efekte na teritoriji određenog užeg područja. Pri analizi tržišne snage SBB-a, RATEL smatra da SBB nema prepreke za učešće na nacionalnom tržištu, pored geografske limitiranosti. Jedino što je konzistentno je da je se propisi tumače nepovoljnije po SBB.

Limitirana pokrivenost kablovskih mreža takođe podstiče zainteresovanog operatora korisnika da se opredeli isključivo za *bitstream* uslugu Telekom Srbija. Naime, na teritoriji kablovske mreže, operator korisnik ima najmanje dva konkurenta: Telekom Srbija i kablovskog operatora preko koga bi pružao maloprodajnu uslugu. Na značajnom delu teritorije Srbije koji nije pokriven infrastrukturom kablovskih operatora, Telekom Srbija je trenutno efektivno monopolista, što znači da su krajnji korisnici otvoreniji za alternativnu ponudu i promenu pružaoca maloprodajne usluge.

RATEL nije sproveo SSNIP test radi utvrđivanja zamenljivosti relevantnih usluga na veleprodajnom nivou tržišta, iako je ovo uobičajena praksa u Evropi<sup>38</sup>; pri sprovođenju navedenog testa, bilo bi jasno

<sup>38</sup> 2018 SMP Smernice u recitalu 40 izričito navode: „Radi utvrđivanja da li različite veleprodajne platforme poput bakra, optike i kabla treba da budu obuhvaćene jedinstvenim veleprodajnim tržištem, SSNIP test treba da bude primenjen. S obzirom



da operatori korisnici ne bi smatrali uslugu kablovskih operatera adekvatno zamenljivom xDSL pristupu koji pruža Telekom Srbija, prvenstveno iz razloga limitirane geografske pokrivenosti mreže i činjenice da mreža nije digitalizovana (što uslovljava određena objektivna tehnička ograničenja strukture usluge), pored drugih razloga detaljnije objašnjenih u nastavku.

#### Analiza tehničkih karakteristika usluge

SBB je kablovski operator koji putem HFC pristupne mreže pruža telekomunikacione usluge: fiksnu telefoniju, analognu televiziju, digitalnu televiziju prema DVB-C standardu, Video On Demand prema DVB-C standardu i kablovski Internet prema EuroDOCSIS 3.0 standardu. Kapacitet mreže je određen brojem frekvencija u distributivnoj HFC mreži. Frekvencijski spektar direktnog smera je [REDACTED] i alociran je na sledeći način:

1. Analogna TV - [REDACTED] frekvencija
2. Digitalna TV - [REDACTED] frekvencija
3. VoD [REDACTED] frekvencija
4. DOCSIS - [REDACTED] frekvencija
5. Ne koriste se [REDACTED] frekvencije zbog smetnji

Frekventni nosioci su širine [REDACTED], pa je tako opisan opseg delovanja [REDACTED] potpuno iskorišćen. Iako je nominalno spektar povratnog smera [REDACTED], za potrebe DOCSIS Upstreama koristi se samo opseg [REDACTED], jer su niže frekvencije neupotrebljive zbog smetnji. Za potrebe Video servisa ili distribucije medijskog sadržaja koriste se tradicionalne CATV tehnologije: analogno modulirani TV kanali i Digitalna DVB-C distribucija. Za ove potrebe je alociran veći broj frekvencija u mreži.

Za potrebe širokopolasnog Interneta se koristi [REDACTED] frekvencija i raspolaže se sledećim kapacitetom:

- Downstream [REDACTED] kanala/frekvencija sa [REDACTED] modulacijom što je max [REDACTED] po jednoj servisnoj grupi;
- Upstream od [REDACTED] može da omogući [REDACTED] kanala širine [REDACTED], što je maksimalno [REDACTED] b/s po servisnoj grupi.

Sa tehničke strane, ključni problem DOCSIS tehnologije za veleprodajno iznajmljivanje trećim licima odnosi se na nepredvidivost kapaciteta u *shared medium*-u i otežana kontrola kvaliteta servisa u odnosu na regulisani xDSL pristup. Kada Telekom Srbija omogući pristup korisniku trećim licima, daje već postojeći kapacitet u pristupu i investirane resurse u DSLAM port. Kada bi kablovski operator omogućio pristup trećim licima za korisnikov modem, mora da stvori/podeli određeni DOCSIS kapacitet sa drugima. Tu je predvidivost potrebnih kapaciteta ključni faktor planiranja i ulaganja, te implementacije koju SBB radi na bazi svojih prodajnih planova. Kada kompanija nema odgovarajuće ulazne parametre, nema ni kvaliteta servisa, odnosno ugrožava se funkcionisanje usluge za [REDACTED] drugih korisnika u blizini, što se potom dalje replicira na drugi deo mreže. Dakle, kablovski operatori ne prodaju već investirane kapacitete, za razliku od Telekoma, već ih šire po potrebi, uz planiranje unapred 6-12 meseci, te onda te kapacitete dele između više korisnika.

HFC mreža je *shared medium* i kapacitet jedne DOCSIS servisne grupe koristi [REDACTED] korisnika širokopolasnog interneta. Istovremeno u tom istom segmentu mreže mora da bude usklađena i veličina VoD servisne grupe sa maksimalnim brojem raspoloživih VoD Unicast sesija. Kapacitet servisne grupe može da se poveća dodavanjem novih frekvencija za DOCSIS odnosno VoD. Međutim, za to često ne postoje tehničke mogućnosti, jer su svi kanali zauzeti. Drugi, znatno skuplji model povećanja kapaciteta se realizuje segmentacijom servisnih grupa tj. smanjivanjem broja korisnika u servisnoj grupi koji dele kapacitet. Proces segmentacije servisnih grupa znači prekombinaciju rasporeda čvorova po servisnim grupama, što dovodi do prekida u mreži i preregistracije modema i SetTop Boxova. Osim toga često je neophodna segmentacija optičkih čvorova. Segmentacija optičkog čvora znači izgradnju optičke mreže, postavljanje novog čvora uz rekombinaciju koaksijalnih linija. Očigledno je da ovo vrlo komplikovan i dugotrajan proces koji opet dovodi do prekida u mreži i preregistraciju modema i Set Top Boxova.

---

na analizu očekivanog razvoja tržišta, takva procena mora da uzme u obzir da potencijalni korisnici pristupa ne moraju da razmatraju troškove prebacivanja."



Ako se uzme u obzir da u mreži SBB ima više od [redacted] čvorova, [redacted] modema, [redacted] DOCSIS servisnih grupa, [redacted] Interaktivnih VoD SetTopBox-ova, obezbeđivanje kapaciteta mreže za pružanje adekvatnih servisa u smislu kapaciteta i kvaliteta servisa predstavlja komplikovani i kontinuirani proces sa jednogodišnjim planiranjem i realizacijom unapred, koji obuhvata sledeće korake:

1. Nadzor i analiza stanja u mreži;
2. Godišnje planiranje prodaje (plan novih korisnika uz detaljno predviđanje potrošnje (Mbps) postojećih i novih korisnika u vršnim terminima), uz analizu ključnih drajvera rasta globalnog saobraćaja;
3. Godišnje projekcije rasta saobraćaja;
4. Inženjering i projektovanje kapaciteta Core i Transportne mreže,
5. Inženjering i projektovanje kapaciteta DOCSIS i VoD kapaciteta;
6. Inženjering i projektovanje kapaciteta sistema napajanja i hlađenja novih uređaja: CMTS, Core ruteri i VoD RFGW uređaje za instalaciju u lokalnim HUBovima ili Head Endovima;
7. Instalacija novih CMTS i RF GW VoD portova, uz planske noćne radove jer prekida servis postojećim korisnicima;
8. Segmentacije, izgradnja optičkih čvorova i prekonfiguracije koaksijalne mreže;
9. Dimenzioniranje provisioning i OSS sistema.

Iz navedenog je jasno da u kablovskim mrežama broadband kapacitet alociran pojedinačnom korisniku nije stalan i da se planiranje kapaciteta prati na nivou statistika i trendova jedne servisne grupe.

Tačka razdvajanja odgovornosti operatora mreže i operatora servisa jeste *last mile* RF razdelnik sa očekivanim granicama nivoa signala u oba smera. Sa mrežne strane, neophodna je interkonekcija za agregiranim IP saobraćajem za Internet. BGP Internet bi morao obezbediti operator korisnik uključujući i DDoS zaštitu. DOCSIS modem/Home gateway, DHCP servis i dodela IPv4 adrese CPE korisnika bila bi obaveza operatora korisnika *bitstream* usluge. S obzirom da je modem provisioning proces deo SBB obaveza i platforme, zbog čega korisnik veleprodajne usluge mora da koristi samo prethodno sertifikovane DOCSIS 3.0 modeme/Home gateway-e od strane SBB tehničke službe. NBI interface SBB IT platforme za management korisnika operatora kompanija ne poseduje i morala bi tek da razvije.

Otvaranje mreže drugim operatorima kablovskog interneta putem veleprodajne *bitstream* usluge donosi sa sobom sledeće probleme:

1. Nepredvidivost planiranja i korišćenja saobraćaja – što ugrožava postojeće korisnike;
2. Uvođenje Video servisa IPTV tipa u DOCSIS mrežu putem iznajmljenog *bitstream-a*, koji zbog prirode saobraćaja nije prioritiziran nosi najveći rizik po kvalitet servisa. Cena takve usluge na bazi broadband protoka postaje neisplativa, što je suprotno cilju deregulacije;
3. Za razliku od xDSL *bitstream* usluge, na HFC mreži ne postoji *self-install* proces. Mrežu je potrebno umeriti na prihvatljivi nivo signala i uz standardne terminatore pre instalacije CPE-a od strane operatora korisnika. Pravljenje vakuum konektora za terminaciju mreže traži praksu i specifični profesionalni alat, kvalitetan RF razdelnik koji se ne kupuje u maloprodaji. Formiranje tačke razdvajanja priključka dva operatora na deljenom medijumu i podela odgovornosti na stansku i *last mile* liniju između dva operatora pravi veliki rizik za značajan broj konflikata i neosnovanih reklamacija (servisnih aktivnosti, čije troškove snosi korisnik);
4. Zbog tehnologije deljenog medijuma, poslovanje kablovskih operatora je izuzetno osetljivo na neadekvatno postavljanje uređaja u kućnoj mreži, koji mogu da ubace šum i značajne smetnje u neposrednoj okolini drugim SBB korisnicima ili drugim operatorima. Ako je operator davalac usluge veleprodajnog pristupa obaveznik SLA za kvalitet pristupne mreže, teško može odgovarati ili naplatiti korekciju takve vrste novonastalih problema, a sve na uštrb korisnika. Prema praksi SBB-a, više od 40% problema u radu je prouzrokovano stanskom instalacijom i nestručnim postupanjem od strane samog korisnika. Vrlo je teško definisati rokove rešavanja i cenu rada na otklanjanju tehničkih reklamacija koje su vezane za stanske instalacije ili deljenje saobraćaja na jednoj servisnoj grupi (neadekvatna brzina interneta).

U slučaju Point-To-Point tehnologije kakva je xDSL konačni kapacitet pristupne mreže po korisniku se obezbeđuje kroz inicijalnu instalaciju DSLAM uređaja alokacijom xDSL porta na odgovarajuću



bakarnu paricu, što je sasvim različito od korišćenja HFC mreže do krajnjeg korisnika.

To je osnovna tehnološka razlika zbog koje se kablovska mreža ne može poistovetiti sa xDSL tehnologijama, koje su generalno u svetu regulisane u smislu veleprodaje širokopojasnog interneta.

Na osnovu iznetog, može se zaključiti, da usluga bitstream pristupa uz korišćenje xDSL tehnologije i usluga bitstream pristupa uz korišćenje HFC tehnologije nemaju iste niti slične uslove za kvalitetan servis.

#### Analiza cenovnih karakteristika usluge

Usled prethodno opisanih tehnoloških razlika, da bi SBB imao mogao da pruža *bitstream* uslugu na HFC/DOCSIS tehnologiji u kojoj ima nužnu kontrolu broja priključaka po jedinici (servisnoj grupi), u kojoj svi korisnici dele IP saobraćaj kako bi ispunili traženi SLA, kao operator mreže bi morao da ukalkuliše mnogo veći stepen sopstvene prerade/nadogradnje mreže nego Telekom Srbija, što tu uslugu čini srazmerno skupljom i nezamenljivom. Značajno povećanje vršnog saobraćaja korisnika iziskuje velike investicije u sve delove mreže kablovskih operatora, što predstavlja nesrazmerno opterećenje za poslovanje, odnosno nije opravdano nominalnim ciljem regulacije.

Dalje, za distribuciju linearnih digitalnih video servisa prema krajnjim korisnicima, SBB koristi DVB-C standard. Ovim standardom se definišu tri parametra koja su unikatna unutar cele mreže (takozvani DVB-triplet): Network ID (NID), Transport Stream ID (TSID) i Service ID (SID). Navedeni parametri se koriste u Network Information Table (NIT), DVB tabeli kojom se uređuju dostupni video servisi, njihovi prijemni parametri i logička pozicija u listi servisa. Pošto se radi o unikatnim vrednostima, Operator korisnik bi svojim krajnjim korisnicima mogao da ponudi samo servise u identičnom obimu i logičkom rasporedu kao što SBB nudi svojim korisnicima. Time nije ispunjen uslov da Operator korisnik ima mogućnost da svoju uslugu diferencira u odnosu na SBB-ovu.

Dotadni uslov koji Operator korisnik mora da ispuni jeste posedovanje sopstvenog Conditional Access System-a (CAS), kojim bi se vršila kontrola pristupa video sadržaju. Teorijski je moguće izvršiti *simulcrypt* video servisa ("zaključavanje servisa") u SBB-ovim CAS sistemima i CAS sistemu Operatora korisnika, ali postoji niz ograničavajućih faktora:

- Unikatne vrednosti CAS ID-a – nemoguće je uraditi simulcrypt servisa u dva CAS-a koji imaju isti CAS ID. SBB trenutno koristi NDS, PowerKey i Conax, pa je simulcrypt sa dodatnim CAS-om nekog od navedenih vendora tehnički nemoguć.
- Postoji limit u broju nezavisnih konekcija od strane multipleksera/skremblera prema različitim CAS sistemima. Trenutno su u upotrebi 3 konekcije.
- CAS sistem Operatora korisnika mora da zadovoljava minimalni set *security* kriterijuma: Uparivanje Smart kartice i STB-a/CAM-a, uparivanje smart kartice sa CAS-om, Control Word Encryption (CWE), Fingerprinting, OSD messaging, CI+ (za CAMove).

Pružanje usluge nelinearnih video servisa (VOD / CUTV) krajnjim korisnicima prema DVB-C standardu od strane Operatora korisnika, podrazumevalo bi potpunu integraciju CPE opreme sa postojećim *backend* sistemom, što je praktično moguće samo ako se koriste aktuelni STB-evi koje SBB nudi svojim korisnicima. Samim tim, nemoguće je napraviti diferencijaciju od strane Operatora korisnika u odnosu na SBB-ovu ponudu. Pružanje TV usluga prema DVB-C standardu praktično bi značilo prosto preprodavanje potpuno iste usluge od strane drugog operatora korisnika, čime krajnji korisnik ne bi imao nikakav benefit. Dakle, objektivna ograničenja mreže SBB-a u pogledu digitalizacije su značajna prepreka strukturiranju konkurentne ponude veleprodajnih usluga.

Ukoliko bi SBB-u bila nametnuta obaveza da pruža uslugu bitstream u veleprodaji preko sopstvene HFC mreže, pri čemu bi se podrazumevalo i omogućavanje mogućnosti operatoru da pruža video servise, SBB bi bio neosnovano izložen značajnim finansijskim ulaganjima u dužem vremenskom periodu, u što bi pored ostalog bili uključeni i značajno veći troškovi održavanja mreže, što je direktan pokazatelj da HFC mreža ne može predstavljati supstitut xDSL tehnologiji, odnosno da eventualna ponuda usluge ne bi bila uporediva sa ponudom Telekom Srbija.

Prethodna praksa RATEL-a, regionalna i evropska praksa



Dakle, u slučaju da jedini pružalac usluge *bitstream* pristupa u veleprodaji Telekom Srbija hipotetički poveća cenu svoje veleprodajne usluge, SBB ne može u kratkom roku da ponudi zamenljivu uslugu toj veleprodajnoj usluzi ne izlažući se znatnijim dodatnim troškovima, niti može da pruži uslugu koja bi imala istu ili sličnu geografsku dostupnost, niti uslugu koja bi imala iste ili slične tehničke karakteristike, niti slične cenovne karakteristike.

Toga je nesumnjivo svestan i sam RATEL. Naime, pre nepunih godinu dana, u avgustu 2017. godine, u pogledu analize zamenljivosti supstitucije xDSL tehnologija preko bakarne parice i kablovske mreže na veleprodajnom tržištu širokopojasnog pristupa, RATEL zaključuje sledeće:

*„Agencija je razmatrala i mogućnost da operator preko kablovske pristupne mreže počne da nudi uslugu ekvivalentnu usluzi bitstream pristupa i zaključila da bitstream pristup, odnosno ekvivalentna usluga preko neke od postojećih kablovskih mreža u Republici Srbiji, nije trenutno tehnički moguća ni ekonomski isplativa za vlasnike tih mreža. Pitanje uključivanja operatora kablovske mreže na veleprodajno tržište širokopojasnog pristupa razmatrano je na nivou Evropske unije u više navrata, i zaključeno je da se ovako pružena veleprodajna usluga ne može smatrati supstitutom usluzi bitstream pristupa, zbog činjenice da u svim zemljama članicama Evropske unije samo fiksna telefonska mreža pokriva gotovo čitavu nacionalnu teritoriju, što je osnovni uslov za uključivanje određene usluge na posmatrano tržište.*

*Kablovske mreže su unapređene za pružanje većih brzina uvođenjem EuroDOCSIS 3.0 standarda, čime je omogućeno dostizanje brzine reda 100 Mb/s ukoliko u HFC mreži postoji dovoljno propusnog opsega, što može biti problem kod povratnog smera (upstream) u kojem se kao ograničavajući faktor postavlja uzan raspoloživi opseg.*

*U Republici Srbiji su kablovske mreže nehomogene kako po geografskoj rasprostranjenosti tako i po arhitekturi. Kablovska pristupna mreža ne pokriva čitavu nacionalnu teritoriju, nije u celini digitalizovana, te bi se veleprodaja zapravo svodila na preprodaju usluge Interneta. To bi značilo da kontrola korisnika, upravljanje Internet pristupom, čak i modemske uređaj ostaju kod operatora vlasnika infrastrukture tj. operator korisnik bi samo prodavao uslugu vlasnika mreže pod svojim imenom.*

*Preduslov za mogućnost ponude veleprodajne usluge širokopojasnog pristupa Internetu preko kablovske distributivne mreže je njena potpuna digitalizacija, što je u periodu koji obuhvata ova analiza tržišta prisutno kod vrlo malog broja operatora i najčešće ne u celoj mreži. Potpuna digitalizacija kablovskih distributivnih mreža predstavlja osnov za stvaranje tehničkih mogućnosti za pružanje veleprodajne usluge širokopojasnog pristupa Internetu preko kablovske mreže bez uslovljavanja krajnjeg korisnika da prima televizijski signal. Digitalizacija kablovske mreže se odvija postepeno i vrlo različito u zavisnosti od operatora i mesta pružanja usluge. Potpunu digitalizaciju kablovske distributivne mreže usporava i činjenica da mnogi korisnici analogne televizije nisu spremni da pređu na digitalnu distribuciju, jer ne žele da se odreknu mogućnosti da bez dodatnih troškova primaju medijske sadržaje na više TV prijemnika. [...]*

*Agencija će u narednom periodu pratiti razvoj mreže operatora kablovske distribucije kako bi blagovremeno reagovala u slučaju da se javi potreba za njihovim uključivanjem na veleprodajno tržište širokopojasnog pristupa. [...]*<sup>39</sup>

*„U skladu sa navedenim, Agencija konstatuje da širokopojasni pristup Internetu putem kablovskih mreža predstavlja supstitut usluzi širokopojasnog pristupa Internetu korišćenjem xDSL tehnologija na maloprodajnom tržištu u funkcionalnom i cenovnom smislu, ali uz geografska ograničenja koja se odnose na oblast pokrivenu mrežom kablovskih operatora.“*<sup>40</sup>

Što se tiče stepena digitalizacije kablovske mreže, SBB posebno želi da istakne da mu je trenutno svega

<sup>39</sup> Prethodna analiza, str. 19-20.

<sup>40</sup> Prethodna analiza, str. 29. Napomene radi, na str. 48. Izveštaja, RATEL uzima u obzir geografska ograničenja koja se odnose na oblast pokrivenosti kod optičke mreže, ali ih u potpunosti zanemaruje pri analizi kablovskih mreža distributera medijskih sadržaja, iako je suština predmetnog pitanja identična.



20% mreže digitalizovano, te da u odnosu na Prethodnu analizu, nije bilo većih promena po ovom pitanju. Uslov potpune digitalizacije kablovskih distributivnih mreža nije ispunjen, odnosno s obzirom na prethodne zaključke RATEL-a, jasno je da ne postoji osnov za stvaranje tehničkih mogućnosti za pružanje veleprodajne usluge širokopojasnog pristupa Internetu preko kablovske mreže, bez uslovljavanja krajnjeg korisnika da prima televizijski signal što, kao što je navedeno, značajno menja strukturu podsticaja zainteresovanih operatora da koriste mrežu SBB-a. Sam RATEL je utvrdio da ovo (pored teritorijalne rasprostranjenosti) čini usluge nezamenljivim, pri čemu nije utvrdio nikakav razlog za drugačiji zaključak u Izveštaju.

U pogledu analize supstitucije na strani ponude i potencijalne konkurencije, u avgustu 2017. godine, RATEL zaključuje sledeće:

*„Prilikom procene supstitucije na strani ponude, uzima se u obzir verovatnoća da privredni subjekti koji trenutno nisu aktivni na relevantnom tržištu odluče da uđu na tržište nakon povećanja cena od strane aktivnih tržišnih učesnika, i to u prihvatljivom vremenskom roku i bez znatno većih dodatnih troškova.*

*Osnovni uslov za postojanje supstitucije na strani ponude je da operator poseduje mrežne kapacitete koje može u potpunosti, ili uz manje modifikacije, da iskoristi za pružanje određene usluge, odnosno ulazak na određeno tržište, i da su cene pružanja usluga ekonomske, odnosno da nema subvencionisanja od strane drugih servisa.*

*Agencija zaključuje da u slučaju hipotetičkog povećanja cena usluge bitstream pristupa na nivou veleprodaje, u relativno kratkom vremenskom periodu, ni jedan operator neće moći da replicira mrežnu infrastrukturu Telekom Srbija a.d. u cilju pružanja usluge bitstream pristupa, zbog visokih troškova izgradnje vlastite pristupne infrastrukture, od kojih je većina nenadoknadiva.* [...]

*Imajući u vidu navedeno, Agencija konstatuje da u Republici Srbiji na strani ponude ne postoji supstitut usluzi bitstream pristupa na nivou veleprodaje.*<sup>41</sup>

*“Potencijalna konkurencija se odnosi na mogućnost ulaska novih operatora na maloprodajno tržište pristupa korišćenjem usluge bitstream pristupa, što znači da operatori moraju imati dovoljne finansijske kapacitete kako bi mogli da podnesu dodatne troškove koji se javljaju prilikom ulaska na tržište, kao i dodatne tehničke kapacitete neophodne za pružanje predmetnih usluga.*

*U slučaju hipotetičkog povećanja cena usluge bitstream pristupa, nijedan operator neće moći da replicira mrežnu infrastrukturu operatora Telekom Srbija a.d. u relativno kratkom vremenskom periodu, prvenstveno zbog visokih nenadoknadivih troškova (sunk costs) izgradnje vlastite pristupne infrastrukture. [...]*

*Agencija je razmatrala mogućnost ulaska operatora koji poseduju kablovsku distributivnu mrežu na posmatrano veleprodajno tržište, i zaključila da pružanje usluge koja je ekvivalent usluzi bitstream pristupa nije trenutno tehnički moguće niti ekonomski isplativ za vlasnike tih mreža. Takođe, mreža kablovskih operatora ne pokriva čitavu teritoriju Republike Srbije, što dodatno govori u prilog činjenici da operatori koji koriste uslugu veleprodajnog širokopojasnog pristupa na bazi xDSL tehnologije, u slučaju hipotetičkog povećanja cena te usluge, ne bi bili u mogućnosti da je zamene na određenim geografskim područjima.*

*Na osnovu navedenog, može se zaključiti da na veleprodajnom tržištu širokopojasnog pristupa Internetu potencijalna konkurencija još uvek ne postoji.*<sup>42</sup>

Na predmetnom tržištu se ništa, u pogledu tehničkih ili komercijalnih karakteristika, geografske rasprostranjenosti mreže ili tržišne snage pojedinačnih operatora, nije značajnije promenilo između avgusta 2017. godine i juna 2018. godine. Dalje, RATEL ni na koji način nije obrazložio ili razmatrao odstupanje nalaza Izveštaja od sopstvene Prethodne analize, odnosno razloge koji su opredelili potpuno

<sup>41</sup> Prethodna analiza, str. 38-39.

<sup>42</sup> Prethodna analiza, str. 39.



drugačiji pristup predmetnom tržištu i zanemarivanje prethodno utvrđenih činjenica. Imajući u vidu izuzetno kratak period od prethodne analize, odnosno činjenicu da se očekivanja RATEL-a nisu ispunila ni u najkraćem mogućem periodu, te da se efekti mera izrečenih Prethodnom analizom nisu ispoljili, RATEL je u najmanju ruku dužan da iznese detaljno obrazloženje promene u prethodnim nalazima, uz proverljive činjenice i argumentaciju, a ne da u potpunosti ignoriše sopstvene prethodne nalaze<sup>43</sup>.

Dalje, za razliku od xDSL tehnologija preko bakarne parice gde se uobičajeno reguliše središnji pristup, regulacija središnjeg pristupa putem kablovske mreže operatora distribucije medijskih sadržaja generalno nije slučaj u Evropi. U određenim jurisdikcijama, gde su kablovski operatori prisutni u većem obimu (sa mrežom koja pokriva značajan deo teritorije), središnji pristup putem kablovske mreže se razmatra u okviru relevantnog tržišta, na osnovu specifičnih karakteristika lokalnih tržišta, koje regulatori detaljno razmatraju u svojim analizama, s obzirom da predstavlja izvor direktnog ili indirektnog konkurentskog pritiska. Međutim, nadležni organi u Evropskoj Uniji po pravilu utvrđuju obaveze u pogledu središnjeg pristupa isključivo incumbent xDSL operatorima.

Slične zaključke u pogledu zamenljivosti pristupa Internetu korišćenjem xDSL tehnologija preko bakarne parice i pristupa Internetu putem kablovske mreže operatora distribucije medijskih sadržaja, odnosno (ne)opravdanosti utvrđivanja tržišne snage kablovskih operatora i izricanju obaveza samo incumbent xDSL operatoru usvojili su nadležni organi za elektronske komunikacije u regionu:

Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost Crne Gore <sup>44</sup>	Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti <sup>45</sup>	Agencija za komunikacijske mreže i usluge Slovenije <sup>46</sup>	Regulatorna Agencija za komunikacije Bosne i Hercegovine <sup>47</sup>
„Takođe, Agencija je razmatrala mogućnost da operator putem kablovske pristupne mreže počne nuditi uslugu ekvivalentnu usluzi bitstream pristupa. Agencija smatra da bitstream pristup odnosno ekvivalentna usluga putem neke od postojećih kablovskih mreža u Crnoj Gori trenutno nije tehnički moguć niti ekonomski isplativ za vlasnike tih mreža. Dalje, kvalitet koji bi se postigao takvom ekvivalentnom uslugom ne bi bio ekvivalentan onom kojeg ima bitstream pristup na bazi ADSL putem bakarne parice. Takođe, geografska rasprostranjenost mreža kablovskih operatora je ograničena, pa veleprodajni pristup tim mrežama ne predstavlja supstituit usluzi širokopojasnog pristupa na veleprodajnom nivou, zasnovanim na DSL tehnologiji. Nadalje, operatori koji koriste uslugu veleprodajnog širokopojasnog pristupa na bazi DSL tehnologija, u slučaju hipotetičkog povećanja cijene tih usluga,	„Nadalje, HAKOM je razmatrao mogućnost da operator putem kablovske pristupne mreže počne nuditi uslugu istovjetnu usluzi bitstream pristupa. Operatori koji koriste uslugu veleprodajnog bitstream pristupa, u slučaju hipotetičkog povećanja cijene navedene usluge, radi značajnih troškova prelaska na uslugu veleprodajnog širokopojasnog pristupa putem kablovskih mreža, neće biti motivirani zamijeniti postojeću uslugu mogućom usporedivom uslugom veleprodajnog bitstream pristupa putem kablovskih mreža. Osim toga, pokrivenost putem kablovske mreže nije usporediva s pokrivenošću koju putem svoje mreže pruža HT. Sljedećom navedenog, HAKOM smatra da veleprodajni pristup putem kablovskih mreža, u razdoblju na koje se odnosi ova analiza, ne ulazi u dimenziju usluga mjerodavnog tržišta, ali će s obzirom na mogućnost	„Sa pomudom veleprodajnih usluga Telekom Slovenije, operatori koji ulaze na tržište mogu koristiti veleprodajne proizvode na nacionalnom ili regionalnom delu mreže Telekom Slovenije, te preći na proizvode razvezane petlje, pristupajući istim korisnicima. U skladu sa nivoom veleprodajnog pristupa, operator može da utiče na kvalitet, što znači da što je veća investicija, veća mu je kontrola nad kvalitetom usluge na vertikalno povezanom maloprodajnom tržištu. Dodatno, Telemach kao najveći kablovski operator, zbog postojećih tehničkih i komercijalnih ograničenja, nije u stanju da ponudi otvoren veleprodajni pristup. U takvim okolnostima, ne može se objektivno očekivati da kablovski operatori bzo odgovore na povećanje u pristupnim cenama Telekom Slovenije sa usporedivim alternativnim uslugama u svojim kablovskim mrežama. Hipotetički pružalac širokopojasnog pristupa Internetu bi mogao, u slučaju malog, ali trajnog povećanja cene bitstream-a Telekom Slovenije (SSNIP test) da potraži alternativni pristup preko kablovskih operatora. U ovom slučaju, zbog slabe pokrivenosti kablovske mreže, određeni deo krajnjih korisnika nema mogućnost prebacivanja na takvu mrežu, što bi zahtevalo od pružaoaca usluga da	„Slična situacija je i u slučaju zamjenjivosti PSTN baziranih aktivnih (bitstream) proizvoda sa bitstream proizvodima putem kablovskih mreža. Iako se, prema zaključcima ERG/BEREC-a, veleprodajne bitstream usluge mogu pružati i putem kablovskih mreža, pokrivenost kablovskim mrežama u Bosni i Hercegovini nije dovoljna da osigura efektivnu konkurenciju na veleprodajnom tržištu u odnosu na xDSL baziranu uslugu na PSTN mrežama tri incumbent operatora. Na primjer, na dan 30.06.2015. godine, kablovski operateri imali su ukupno 191.609 pretplatnika u odnosu na 357.185 xDSL pretplatnika tri incumbent operatora. To znači da bi novi operator prelazeći na korištenje veleprodajnih bitstream usluga kablovskih operatora umjesto veleprodajnih bitstream usluga tri PSTN operatora bio u mogućnosti da zadržati oko 53% svoje korisničke baze, što bi takav prelazak učinilo neprofitabilnim. Pored toga, bilo bi potrebno prilagoditi i opremu (npr. Zamjena xDSL modema sa kablovskim modemima), što bi izazvalo dodatne troškove prelaska na korištenje kablovskih mreža. Po osnovu naprijed navedenog, Agencije zaključuje da na tržištu

<sup>43</sup> Podsećanja radi, namena analiza tržišta jeste da se stanje na tržištu prati na redovnoj, ali i predvidljivoj i konzistentnoj osnovi. Analize tržišta koje bi se sprovodile na polugodišnjem nivou i menjale u ključnim indikatorima, nezavisno od tržišnih kretanja, ne bi ispunile svoj osnovni cilj.

<sup>44</sup> Analiza relevantnog tržišta veleprodajnog centralnog pristupa koji se pruža na fiksnoj lokaciji za proizvode za masovno tržište, Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost Crne Gore, oktobar 2017. godine, str. 40-41.

<sup>45</sup> Analiza tržišta veleprodajnog središnjeg pristupa koji se pruža na fiksnoj lokaciji za proizvode za masovno tržište, Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti, 2015. godina, str. 39.

<sup>46</sup> Analiza tržišta veleprodajnog središnjeg pristupa koji se pruža na fiksnoj lokaciji za masovno tržište, Agencija za komunikacijske mreže i usluge Slovenije, maj 2017. godine, str. 47-53.

<sup>47</sup> Nacrt Analize veleprodajnog tržišta fizičkog pristupa mrežnoj infrastrukturi (uključujući zajednički i potpuni pristup izdvojenoj lokalnoj petlji) na fiksnoj lokaciji i veleprodajnog tržišta širokopojasnog pristupa, RAK, april 2016. godine, str. 39.



<p><i>radi značajnih troškova prelaska na uslugu veleprodajnog širokopoljnog pristupa putem kablovskih mreža, neće biti motivisani da uslugu na bazi DSL tehnologije zamjene sa nekom uporedivom uslugom veleprodajnog širokopoljnog pristupa putem kablovskih mreža. Stoga Agencija smatra da širokopoljni pristup na nivou veleprodaje putem kablovskih mreža, u vremenskom periodu na koji se odnosi ova analiza, ne ulazi u dimenziju usluga relevantnog tržišta."</i></p>	<p><i>pružanja veleprodajne usluge bitstream pristupa putem kableske infrastrukture nastaviti pratiti stanje na tržištu."</i></p>	<p><i>odustane od dela korisnika. Kablovska mreža ima svega 57% pokrivenosti mreže bakarnih parica, i ograničena je pretežno na gušće naseljene oblasti ili delove naselja. Dodatno, operator bi morao da zameni korisnički modem za krajnje korisnike, odnosno da sprovede internu instalaciju, što predstavlja dodatne prepreke za prebacivanje na kablovsku mrežu. [...]</i>  <i>Na bazi navedenog, Agencija zaključuje da pristup putem kablovske mreže iz ugla tehnoloških karakteristika infrastrukture ne predstavlja adekvatan supstitut pristupu bitstream-u putem bakarnih ili optičkih mreža.[...]"</i></p>	<p><i>pasivnog i aktivnog pristupa, kablovske mreže i mreža Logosofta ne mogu poslužiti kao veleprodajna zamjena za tri PSTN mreže incumbent operatora."</i></p>
--	---	--	--

### 3.3. Geografska dimenzija relevantnog tržišta

Prema čl. 6, st. 3. Zakona o zaštiti konkurencije, relevantno geografsko tržište predstavlja teritoriju na kojoj učesnici na tržištu učestvuju u ponudi ili potražnji i na kojoj postoje isti ili slični uslovi konkurencije, a koji se bitno razlikuju od uslova konkurencije na susednim teritorijama<sup>48</sup>. Prema čl. 5, st. 2 Uredbe o definisanju relevantnog tržišta, relevantno geografsko tržište se određuje na osnovu kriterijuma procene mogućnosti opredeljenja kupaca za kupovinom robe ili usluga u drugim relevantnim geografskim oblastima (supstitucija tražnje), odnosno procene mogućnosti učesnika na tržištu iz drugih geografskih područja da ponude robu ili usluge (supstitucija ponude).

Definicija tržišta središnjeg pristupa na nacionalnom nivou ima potpuno smisla ukoliko se analizira rasprostranjenost mreže Telekom Srbija. Međutim, kablovski operatori nemaju sličnu teritorijalnu rasprostranjenost mreže. Ni prema jednom od navedenih kriterijuma, ukoliko se razmatra prethodno opisana teritorijalna rasprostranjenost mreže SBB-a, relevantno geografsko tržište ne bi moglo biti definisano kao nacionalno. Relevantne usluge SBB nisu dostupne korisnicima (bilo krajnjim korisnicima ili potencijalnim operatorima korisnicima) na značajnom delu teritorije Srbije, niti SBB može bez značajnih troškova pristupiti korisnicima izvan teritorije koju mu trenutno pokriva mreža. Sam RATEL navodi da se geografska oblast relevantnog tržišta utvrđuje na osnovu dva glavna kriterijuma: (i) oblasti koju pokriva mreža; i (ii) postojanja jednakog pravnog i regulatornog okvira na određenom geografskom području<sup>49</sup>. RATEL na osnovu kriterijuma (ii) zaključuje da nema regionalnih ograničenja za veleprodajnu uslugu širokopoljnog *bitstream* pristupa. Međutim, RATEL u potpunosti propušta da utvrdi da li je prvi kriterijum zadovoljen u pogledu kablovskih operatora – što evidentno nije konkretni slučaj, i što predstavlja ozbiljan propust u predmetnoj analizi.

2014 Preporuka izričito navodi da nacionalna regulatorna tela treba da utvrde geografsko područje gde su uslovi konkurencije slični ili dovoljno homogeni i koje se može razlikovati od susednih teritorija gde su uslovi konkurencije značajno različiti, posebno imajući u vidu pitanje da li potencijalni SMP operator može da se ponaša jedinstveno širom svoje mreže, ili se suočava sa značajno drugačijim uslovima konkurencije tako da su mu aktivnosti ograničene na nekim područjima, ali ne na drugim<sup>50</sup>. Prirodno je da su Telekom Srbija različiti uslovi konkurencije na području gde konkurenata ima i na području gde ih nema (ili im je značajno drugačija ponuda, jer su u pitanju različiti operatori). 2018 SMP Smernice predviđaju da sektorski regulatori moraju da utvrde: (i) teritorijalne jedinice koje su odgovarajuće veličine; (ii) teritorijalne jedinice koje oslikavaju strukturu mreže svih relevantnih operatora; (iii) teritorijalne jedinice sa jasnim i stabilnim granicama kroz vreme<sup>51</sup>. Jasno je da uslov pod (ii) nije ispunjen za kablovske operatore u slučaju definicije tržišta na nacionalnom nivou.

Na maloprodajnom nivou predmetnog tržišta: (i) SBB nikako ne može imati iste uslove konkurencije na značajnom delu nacionalna teritorije gde nema mrežu (i ne pruža usluge korisnicima) i teritoriji gde ima mrežu; (ii) čak ni sam Telekom Srbija se ne suočava sa istim uslovima konkurencije na teritorijama

<sup>48</sup> Ista pravila su propisana recitalom 48. 2018 SMP Smernica.

<sup>49</sup> Takođe, 2018 SMP Smernice, recital 51.

<sup>50</sup> 2014 Preporuka, recital 7.

<sup>51</sup> 2018 SMP Smernice, recital 49.



gde postoje alternativni operatori i teritorijama gde alternativnih operatora nema (ili im je značajno drugačija ponuda). Stoga je okvirna procena tržišta kao nacionalnog, bez razmatranja pokrivenosti mreža relevantnih operatora - neispravna.

#### 4. Analiza relevantnog tržišta (kriterijumi za utvrđivanje pojedinačne značajne tržišne snage)

Prema čl. 61. Zakona o elektronskim komunikacijama, operator ima značajnu snagu na relevantnom tržištu, ako sam ili zajedno sa drugim operatorima ima dominantan položaj, odnosno položaj koji mu omogućava da se u značajnoj meri ponaša nezavisno od konkurenata, svojih pretplatnika i konačno potrošača<sup>52</sup>. Prema čl. 15. Zakona o zaštiti konkurencije, dominantan položaj ima učesnik na tržištu koji, zbog svoje tržišne snage, može da posluje na relevantnom tržištu u značajnoj meri nezavisno odnosu na stvarne ili potencijalne konkurente, kupce, dobavljače ili potrošače.

Dominantan položaj može biti (i) pojedinačni (ako operator sam ima dominantan položaj); ili (ii) zajednički (kolektivni). S obzirom da je RATEL definisao relevantno tržište jedinstveno, odnosno da je obuhvatio i pristup Internetu korišćenjem xDSL tehnologija preko bakarne parice i pristup Internetu putem kablovske mreže operatora distribucije medijskih sadržaja, RATEL je bio dužan da utvrdi postojanje tržišne snage pojedinačnog operatora ili da utvrdi da postoji zajednički dominantan položaj. Međutim, RATEL to nije učinio: u odnosu na SBB samostalno, RATEL nije utvrdio ni dokazao ispunjenost uslova za pojedinačnu značajnu tržišnu snagu; pri tom, RATEL izričito isključuje postojanje zajedničkog dominantnog položaja. Shodno tome, jasno je da su kriterijumi za utvrđivanje značajne tržišne snage pogrešno primenjeni u predmetnoj analizi.

SBB neće detaljno razmatrati da li je u konkretnom slučaju opravdano analizirati ponudu sopstvenom preduzeću (eng. *self supply*), odnosno da li RATEL ima odgovarajući pravni osnov i obrazloženje za primenu ovakvog instituta<sup>53</sup>, niti da li je odgovarajuće analizirati tržišno učešće prema tržišnom učešću u maloprodaji. Naime, prema sopstvenim kriterijumima i nalazima, u Izveštaju RATEL nije izveo odgovarajuće dokaze, odnosno činjenično potkrepio tezu da SBB ima pojedinačnu značajnu tržišnu snagu, odnosno da može da se ponaša na tržištu nezavisno od konkurenata, pretplatnika i potrošača. Naprotiv, nalazi RATEL-a jasno i izričito ukazuju da SBB (i) nema zajednički dominantan položaj sa Telekom Srbija; i (ii) trpi izražen konkurentski pritisak od Telekom Srbija, odnosno (iii) ima sistemski lošiji položaj na tržištu u odnosu na *incumbent* operatora, koji poseduje značajne prednosti. Shodno tome, nametanje bilo kakvih regulatornih obaveza SBB-u je neopravdano i nesrazmerno u konkretnom slučaju. RATEL širom Izveštaja tretira SBB i Telekom Srbija (dva konkurenta i nezavisna učesnika na tržištu) na zbirni, objedinjeni ili zajednički način, bez bilo kakvog racionalnog pokrića. Poslovanje ovih operatora, infrastruktura i tehnologija, usluge koje pružaju, vlasništvo i poslovna strategija – u potpunosti je odvojeno, te nije jasno sa kojim opravdanjem RATEL „sabira“ njihove tržišne pozicije radi opravdanja teze o dominantnom položaju.

Potrebno je odgovoriti na jedno jednostavno pitanje: da li SBB može da se ponaša na definisanom tržištu nezavisno od Telekom Srbija, odnosno da li može da ima pojedinačnu značajnu tržišnu snagu? Jasno je da SBB ne može da se ponaša na tržištu nezavisno od konkurenta koji ima značajnu tržišnu snagu, a posebno konkurenta koji po ključnim indikatorima ima značajne prednosti u odnosu na njega. Na svakom priključku gde SBB ima infrastrukturu u maloprodaji postoji izuzetno jak konkurentski pritisak i zamenljiva usluga iz ugla krajnjih korisnika, te ne postoji način da se SBB ponaša nezavisno od xDSL operatora.

RATEL je u prethodnoj praksi utvrdio da više operatora ima značajnu tržišnu snagu na tržištu

<sup>52</sup> Takođe, 2018 SMP Smernice, recital 11 i 52.

<sup>53</sup> Prema 2018 SMP Smernicama, recital 32, ponuda sopstvenom preduzeću se analizira kada ne postoji dostupan zamenski proizvod i cena, ali kada bi mogao da potencijalno bude ponuđen tehnički i komercijalno, pod uslovom da postoji šteta za potrošače na maloprodajnom tržištu i da postoji potencijalna tražnja za takvim proizvodom. Nijedan od navedenih uslova nije ispunjen u konkretnom slučaju, ili bar RATEL nije utvrdio njihovu ispunjenost. Takođe, prema evropskoj praksi, ukoliko se konstruiše hipotetički zamenljivi proizvod, neophodno je sprovesti SSNIP test, odnosno proceniti hipotetičku cenu takvog proizvoda, uključujući (posebno pri poređenju *bitstream*-a preko kablovske mreže i xDSL-a) što RATEL nije učinio, već je razmatrao potencijalnu *bitstream* uslugu SBB-a potpuno apstraktno. Eksplanatorni memorandum (radni dokument) o primeni 2018 SMP Smernica, str. 11.



veleprodajnog tržišta terminacije poziva u javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji. Međutim, ovakav pristup može da bude slučaj samo ukoliko između operatora ne postoji supstitucija tražnje i ponude – odnosno, ukoliko su zapravo u pitanju odvojena relevantna tržišta. U navedenom primeru, RATEL je utvrdio postojanje pojedinačnog dominantnog položaja svakog operatora. Kod terminacije poziva u javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji, jasno je da ne postoji alternativa terminaciji poziva u mrežu svakog pojedinačnog operatora, te da RATEL stoga definiše odvojena tržišta za svakog operatora<sup>54</sup>, na kojima svaki pojedinačni operator ima 100% tržišnog učešća.

Međutim, RATEL ne sprovodi takvu analizu u konkretnom slučaju. RATEL je uslugu *bitstream* pristupa na veleprodajnom tržištu središnjeg pristupa definisao kao jedinstvenu uslugu koja se realizuje putem mreže bakarnih parica, putem HFC mreža operatora distribucije medijskih sadržaja i preko optičkih kablova u FTTx mrežnoj arhitekturi, bez razlike u tehnologiji pristupa (osim u pogledu mera, gde očigledno i uz vrlo sumarno obrazloženje favorizuje optičku infrastrukturu). Na hipotetičkom tržištu koje je RATEL konstruisao, SBB i Telekom Srbija su – konkurenti. Imajući to u vidu, moguće je da jedan ili drugi imaju pojedinačnu značajnu tržišnu snagu, ali je pravno i logički nemoguće da obojica imaju pojedinačni dominantan položaj – u tom slučaju, nijedan ne bi bio u mogućnosti da posluje ne obazirući se na drugog, pa ne bi ni imao tržišnu snagu. Zaključak RATEL-a po kome na konkretnom relevantnom tržištu postoje dva operatora sa značajnom tržišnom snagom je kontradiktoran, suprotan načelima prava konkurencije i osnovnoj logici instituta SMP operatora.

Imajući u vidu ovu osnovnu kontradiktornost, SBB ističe da su i radnje analize RATEL-a u pogledu utvrđivanja njegove tržišne snage nejasne, kontradiktorne i neobrazložene, a naročito da se Telekom Srbija i SBB, bez posebnog opravdanja ili jasnog razloga, tretiraju objedinjeno, iako su u pitanju ne samo odvojeni privredni subjekti, već direktni i najznačajniji konkurenti. RATEL utvrđuje da SBB ima tržišnu snagu bez objektivnog osnova i uz paušalnu ocenu strukturalnih komponenti tržišta. U nastavku detaljnije analiziramo zaključke RATEL-a u pogledu kriterijuma postojanja značajne tržišne snage u kontekstu poslovanja SBB-a, kako u predmetnoj analizi, tako i u njenom prošlogodišnjem pandanu:

Kriterijum	Nalaz RATEL-a u Izveštaju	Nalaz RATEL-a u Prethodnoj analizi	Komentar SBB-a
veličina operatora i njegovih konkurenata, posebno u pogledu broja korisnika i prihoda na relevantnom tržištu	<p>„Operatori Telekom Srbija i SBB u 2017. godini zauzimaju 87% posmatranog tržišta, mereno brojem priključaka u veleprodaji. Tržišno učešće operatora Telekom Srbija se u posmatranom periodu analize smanjuje, ali je i dalje visoko, dok tržišno učešće operatora SBB raste i u poslednjoj godini iznosi 33% [...]”</p> <p>“Uzimajući u obzir tržišnu dominaciju operatora Telekom Srbija i operatora SBB, koji zajedno zauzimaju 87% veleprodajnog tržišta središnjeg pristupa, kao i činjenicu da su ostali operatori prisutni na posmatranom tržištu sa izuzetno niskim učešćem, Agencija zaključuje da oba operatora poseduju značajnu tržišnu snagu na posmatranom veleprodajnom tržištu središnjeg pristupa.”</p>	<p>„Kada se uzmu u obzir navedene pretpostavke, može se konstatovati da Telekom Srbija jedini poseduje kompletnu infrastrukturu za pružanje veleprodajne usluge širokopojasnog pristupa i na posmatranom tržištu širokopojasnog pristupa ima učešće od 100% [...] Na osnovu prethodno navedenog, Agencija konstatuje da Telekom Srbija predstavlja operatora sa ZTS na posmatranom relevantnom tržištu”<sup>55</sup>.</p>	<p>Prema Smernicama Evropske Komisije o analizi tržišta, na koje se RATEL poziva, značajno tržišno učešće nije samo po sebi dovoljno kako bi se utvrdilo postojanje značajne tržišne snage na posmatranom tržištu. Ipak, malo je verovatno da će operator koji nema značajno tržišno učešće na tržištu imati značajnu tržišnu snagu. U Smernicama Evropske Komisije o analizi tržišta zaključuje se da operator čije tržišno učešće ne prelazi 25% verovatno neće imati značajnu tržišnu snagu na relevantnom tržištu, dok je nasuprot tome tržišno učešće koje prelazi 50% samo po sebi dovoljan dokaz da operator ima značajnu tržišnu snagu, osim u izuzetnim slučajevima. Prema 2018 Smernicama, u slučaju da je tržišni udeo visok, ali ispod 50%, nadležni organi bi trebalo da razmatraju druge ključne strukturne tržišne odlike pri analizi tržišne snage, odnosno da sprovedu detaljnu strukturnu procenu ekonomskih karakteristika relevantnog tržišta<sup>56</sup>.</p> <p>Prema čl. 15, st 2, t. 2) Zakona o zaštiti konkurencije, jedan od osnovnih indikatora postojanja dominantnog položaja jeste</p>

<sup>54</sup> Izveštaj o analizi veleprodajnog tržišta terminacije poziva u javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji, oktobar 2017 – januar 2018. godine, str. 10-13.

<sup>55</sup> Prethodna analiza, str. 43.

<sup>56</sup> 2018 Smernice, recital 57.



			<p>tržišni udeo veći od 40% na utvrđenom relevantnom tržištu. U Prethodnoj analizi, sam RATEL se izričito pozvao na ovaj kriterijum: „U skladu sa praksom odlučivanja u Evropskoj uniji, indikatori koji ukazuju na postojanje dominacije na tržištu, obično se pojavljuju u situacijama kada tržišno učešće premaši 40%.“<sup>57</sup></p> <p>Pri analizi kriterijuma veličine operatora i njegovih konkurenata u Izveštaju, postavlja se logično pitanje zašto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- RATEL analizira tržišno učešće Telekom Srbija i SBB zbirno, s obzirom da je izričito utvrdio da su u pitanju direktni konkurenti, te bi trebalo da analizira pojedinačnu tržišnu snagu, posebno za Telekom Srbija, posebno za SBB;</li> <li>- ako RATEL analizira tržišno učešće zbirno, zašto ne obuhvati i druge operatore aktivne na tržištu, odnosno koji je osnov da isključi, primcra radi, Radijus Vektor i Kopernikus, iz analize i izrečenih obaveza<sup>58</sup>;</li> <li>- ako RATEL analizira tržišno učešće operatora pojedinačno, koje je obrazloženje da utvrdi da je SBB dominantan, kada po nalazu samog RATEL-a, ima tržišno učešće manje od relevantnih zakonskih pragova, pri čemu je na tržištu aktivan konkurentski operator sa značajno većim tržišnim učešćem.</li> </ul> <p>Jednostavno rečeno, ukoliko su Telekom Srbija i SBB konkurenti (a jesu) i ako vrše međusobni konkurentski pritisak (delimični u slučaju SBB-a prema Telekom Srbija, s obzirom na limitiranost rasprostranjenosti mreže, potpuni u slučaju Telekom Srbija prema SBB-u, s obzirom da mu je mreža sveprisutna), potpuno je neprihvatljivo da im RATEL „sabira“ tržišno učešće radi utvrđivanja regulatornih obaveza. Tom logikom, na svakom tržištu, svaka dva aktera se mogu utvrditi dominantnim, po diskrecionoj proceni nadležnih organa. Potpuno je suprotno osnovnoj logici ignorisati međusobni konkurentski pritisak dva najveća aktera na tržištu i bez ikakvih dokaza ih proglasiti pojedinačno dominantnim. RATEL je dužan da utvrđuje pojedinačnu tržišnu snagu svakog operatora, odnosno da analizira njihovo poslovanje nezavisno kako bi utvrdio da li (i koji od njih) imaju značajnu tržišnu snagu na relevantnom tržištu.</p>
--	--	--	---

<sup>57</sup> Prethodna analiza, str. 42. Prema osnovnim podacima na sajtu Evropske Komisije, ukoliko kompanija ima ispod 40% tržišnog udela, malo je verovatno da je dominantna. [http://ec.europa.eu/competition/antitrust/procedures\\_102\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/antitrust/procedures_102_en.html). Prema praksi Evropske Komisije, jedan od izuzetno retkih slučajeva gde je utvrđeno da je kompanija dominantna ispod praga od 40% tržišnog udela je predmet *Virgin/British Airways*, gde je tržišno učešće dominantne kompanije bilo – 39,7%.

<sup>58</sup> Ako utvrdi regulatorne obaveze za navedena dva privredna subjekta, RATEL može pokriti 92% tržišta, umesto 87%, što je prema logici RATEL-a (naročito s obzirom na stav da ne postoje značajniji troškovi predloženih mera) samo bolje po konkurenciju.



			<p>Opet, kada se poslovanje operatora posmatra odvojeno, jasno je da su veličina i strukturne prednosti Telekom Srbija takve da je u njegovom slučaju ispunjena pretpostavka dominantnosti iz evropske prakse, odnosno indikator dominacije na osnovu relevantnih propisa. Međutim, po nalazima samog RATEL-a, isto se apsolutno ne može reći za SBB, pri čemu RATEL ni na koji način nije obrazložio zašto smatra da je SBB dominantan sa učešćem značajno manjim od relevantnih pragova<sup>59</sup>, odnosno sa tržišnim učešćem manjim za čak 21% od tržišnog učešća Telekom Srbija.</p> <p>Sa dinamičke strane, s obzirom da je učešće Telekom Srbija stabilno na relevantnom maloprodajnom tržištu, jasno je da je ponuda ovog operatora održiva i konkurentna kablovskim operatorima, te da je u stanju da održi svoju značajnu tržišnu snagu. Rast korisnika SBB-a je pretežno uslovljen akvizicijom novih korisnika (širenjem mreže, što zahteva značajna ulaganja) i neorganskom akvizicijom i konsolidacijom drugih kablovskih operatora (I.KOM, Kabel Group).</p> <p>RATEL tržišno učešće operatora izvodi preko učešća na maloprodajnom tržištu širokopojasnog pristupa Internetu u 2017. godini, mereno brojem pretplatnika. Međutim, u konkretnom slučaju, imajući u vidu veleprodajnu/infrastrukturnu prirodu tržišta, broj pretplatnika sam po sebi nije pretežan pokazatelj indikator tržišne snage: osnovni indikator se odnosi na rasprostranjenost i tehnološke karakteristike mreže. Ukoliko operator ima mogućnost da dođe do određenog korisnika, njegova usluga <i>bitstream</i>-a će potencijalno biti relevantna zainteresovanim operatorima korisnicima, bez obzira da li konkretnom pretplatniku zaista pruža uslugu. U tom smislu, očigledno je da nijedan kablovski operator u ovom trenutku ne može da se meri sa Telekom Srbija.</p>
kontrola nad infrastrukturom čiji se obim ne može lako replicirati	„Operator Telekom Srbija je jedini vlasnik bakarne parične infrastrukture, dok je operator SBB vlasnik najveće hibridne optičko-koaksijalne kablovske mreže. I jedan i drugi operator takođe poseduju i proširuju mrežu optičkih kablova. Oba operatora su, zahvaljujući široko rasprostranjenoj infrastrukturi čiji su vlasnici, u	„U Republici Srbiji Telekom Srbija a.d. raspolaze kompletnom infrastrukturom za fiksnu telefoniju, što je od ključnog značaja za pružanje veleprodajne usluge širokopojasnog pristupa putem bakarne parice. Ukoliko se ima u vidu geografska	<p>Kao što je prethodno detaljno obrazloženo, kablovska distributivna mreža nema iste ili slične tehničke karakteristike, istu ili sličnu geografsku dostupnost, niti iste ili slične cenovne karakteristike da bi bila ekvivalent infrastrukturi Telekom Srbija. RATEL nema opravdanja, niti razloga da povezuje SBB i Telekom Srbija.</p> <p>Zainteresovani operator kome Telekom Srbija pruža uslugu <i>bitstream</i>-a ima trenutni</p>

<sup>59</sup> Istovremeno, u izveštaju o analizi veleprodajnog tržišta visokokvalitetnog pristupa koji se pruža na fiksnoj lokaciji (str. 34-35), RATEL zaključuje da i pored toga što Telekom Srbija ima najveće tržišno učešće (koje iznosi 41%), Telekom Srbija nema mogućnost da se ponaša nezavisno od konkurenata i krajnjih korisnika. Slično tome, u prethodnim analizama maloprodajnog tržišta pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji, RATEL je utvrdio da se relevantno tržište kreće ka efektivnoj konkurenciji i pored izuzetno visokog učešća Telekom Srbija.



<p>tehnološka</p>	<p>„Imajući u vidu tehnološka</p>	<p>„U slučaju veleprodajnog</p>	<p>S obzirom na činjenicu da je Prethodna</p>
-------------------	-----------------------------------	---------------------------------	---

mogućnosti da, nezavisno jedan od drugog, pruže uslugu bitstream pristupa, što ide u prilog njihovoj dominaciji na veleprodajnom tržištu središnjeg pristupa.[...]

Pored operatora Telekom Srbija a.d., pristup do krajnjih korisnika putem sopstvene pristupne mreže realizovali su i alternativni operatori i to pre svega operatori distribucije medijskih sadržaja putem optičkih, koaksijalnih ili hibridnih optičko-koaksijalnih mreža. Operator SBB DOO je vlasnik najveće hibridne optičko-koaksijalne kablovske mreže, koja je u celini na DOCSIS 3.0 standardu i čija je potpuna digitalizacija u toku.

U 2017. godini pokrivenost teritorije najvećeg operatora koji u svom vlasništvu poseduje hibridnu optičko-koaksijalnu mrežu, SBB, dosegla je preko milion domaćinstava na teritoriji 55 opština.[...]

Usled visokih troškova izgradnje infrastrukture, nije realno očekivati da se pojavi operator koji bi izgradio kompletnu mrežu na fiksnoj lokaciji i koji bi bio u poziciji da ponudi usluge bitstream pristupa na način na koji su to u mogućnosti da ponude Telekom Srbija i SBB. Iako su i mreže alternativnih operatora u ekspanziji, što je naročito izraženo u slučaju operatora koji nude uslugu pristupa Internetu putem optičkih mreža, one su međusobno nepovezane i sa ograničenom geografskom rasprostranjenosti, te nije realno očekivati da će u budućem periodu dostići pokrivenost koju imaju mreže Telekom Srbija i SBB.

Agencija zaključuje da Telekom Srbija i SBB imaju u svom vlasništvu infrastrukturu koju je teško replicirati jer je široko rasprostranjena, a istovremeno njena izgradnja zahteva značajne investicije sa visokim nepovratnim troškovima i dugim vremenom povraćaja uloženi sredstava, na osnovu čega proizlazi značajna tržišna snaga Telekom Srbija i SBB na relevantnom tržištu.<sup>60</sup>

zastupljenost pristupne mrežne infrastrukture Telekom Srbija a.d. na teritoriji Republike Srbije, zaključuje se da njena replicacija ne bi bila ekonomski isplativa. Takođe, ukoliko se ima u vidu dinamika budućeg razvoja mreža sledeće generacije, kao i xDSL tehnologija, Telekom Srbija a.d. je u mogućnosti da iskoristi prednosti prethodno izgrađene bakarne infrastrukture, i uz značajno manje investicije nego što bi ih imao alternativni operator izvrši uvođenje novih usluga. Prethodno navedeno ide u prilog konstataciji da se na taj način može samo pojačati uticaj na određenom tržištu.

Na osnovu prethodno navedenog može se konstatovati da je ovaj vid infrastrukture teško replicirati zbog visokih ulaganja i dugog vremena potrebnog za izgradnju mreže. Zbog toga nijedan operator nema mogućnost da replicira postojeću infrastrukturu koju poseduje Telekom Srbija a.d. u kratkom roku i da na taj način ugrozi položaj koji ovaj operator ima na posmatranom relevantnom tržištu.<sup>60</sup>

pristup gotovo svim domaćinstvima na teritoriji Srbije; isti taj operator koji bi se obratio SBB-u bi imao pristup daleko manjem broju potencijalnih korisnika, uz neophodnost značajnih investicija samog SBB-a u proširenje mreže i specifičnih problema vezanih za pružanje usluge (koje su značajno veće nego eventualno unapređivanja mreže Telekom Srbija). Pri tom, operator-korisnik koji bi htio da promeni uslugu sa Telekom Srbija na SBB bi morao da se odrekne značajnog broja potencijalnih i stvarnih korisnika, koje SBB ne može servisirati. Istovremeno, gde god postoji mreža SBB-a, postoji alternativni pružalac usluga u vidu Telekom Srbija. Očigledno je da predmetne usluge nisu zamenjive, odnosno da zbog ograničene teritorijalne pokrivenosti, pružanje usluge putem HFC pristupne mreže u Srbiji, uključujući SBB, nije adekvatan supstitut mreži bakarnih parica, u skladu sa prethodnim nalazima RATEL-a.

RATEL je bio dužan da razmatra efekte budućeg proširenja mreže u pogledu optičkih vlakana, koji jasno predstavljaju trend i predstojeći investicioni ciklus. U kratkoročnom periodu se može očekivati značajna rekonfiguracija kablovskih mreža na teritoriji Republike Srbije, što RATEL uopšte ne razmatra u analizi koja bi morala biti zasnovana na dinamičkom pristupu. Takođe, RATEL ne razmatra očekivani razvoj mobilne mreže, odnosno zamenljivih usluga koje vrši konkurentski pritisak na poslovanje Internet operatora.

<sup>60</sup> Prethodna analiza, str. 44.



<p>prednost operatora koja mu omogućava nadmoćan položaj na tržištu</p>	<p>unapređenja, operator SBB DOO, koji, takođe, poseduje rasprostranjenu hibridnu optičko-koaksijalnu mrežu koja je u celini na DOCSIS 3.0 standardu i koji je u procesu digitalizacije, uz minimalna dodatna ulaganja može da ponudi uslugu bitstream pristupa zainteresovanim operatorima korisnicima u okviru svojih tehničkih mogućnosti. Jedna od posledica unapređenja hibridne optičko-koaksijalne mreže i prelaska na DOCSIS 3.0 standard je i da mreža bakarnih parica gubi svoju tehnološku superiornost.</p> <p>Imajući u vidu porast operatora koji svoje usluge nude putem optičke mreže za pristup, kao i intenzivan prelazak mreža drugih operatora koji poseduju kablovske koaksijalne mreže na DOCSIS standard, može se zaključiti da nema izrazite tehnološke prednosti nijedne mreže, već superiornost mreža operatora Telekom Srbija i SBB je, pre svega, u njihovoj rasprostranjenosti.“</p>	<p>tržišta širokopojasnog pristupa putem bakarne parice, izdvaja se infrastruktura Telekom Srbija a.d., kao vodećeg operatora za pružanje usluga fiksne telefonije koja je povezana sa xDSL tehnologijom. Ova infrastruktura, zbog svoje kompleksnosti, troškova izgradnje kao i vremena koje je potrebno da se izgradi i stavi u funkciju, pruža ogromne prednosti i tehnološku superiornost operatoru koje je poseduje, u konkretnom slučaju Telekom Srbija a.d.“<sup>61</sup></p>	<p>analiza sprovedena pre godinu dana, a da nisu identifikovane jasne promene u tehnologiji mreža, potpuno je nejasno na koji način je RATEL u jednoj analizi utvrdio da Telekom Srbija ima tehnološku superiornost, a u drugoj da ne postoji tehnološka superiornost.</p> <p>Kod ovog kriterijuma (s obzirom da je utvrđeno da nema izrazite tehnološke prednosti nijedne mreže, barem do značajnijeg proširenja optičke mreže), najvažniji komentar se odnosi na nalaz RATEL-a da se <u>superiornost mreža operatora Telekom Srbija i SBB pre svega ogleda u njihovoj rasprostranjenosti</u>. RATEL je, dakle, svestan geografskog kriterijuma, ali u potpunosti ignoriše činjenicu da je mreža SBB-a značajno limitirana u odnosu na mrežu Telekom Srbija.</p> <p>Pri analizi tehnološke superiornosti, RATEL je dužan da razmotri zajedničko ulaganje Telekom Srbija i Huawei, koji planiraju da 80% teritorije pokriju VDSL vektoring tehnologijom i do 50% GPON tehnologijom po optici. Argumentacija da Telekom Srbija nema mogućnosti za investicije, u trenutku kada sprovodi takve investicije, je kontradiktorna.</p>
<p>nedostatak ili nizak nivo pregovaračke moći kupaca</p>	<p>„Imajući u vidu da mreže dva dominantna operatora Telekom Srbija a.d. i SBB DOO pokrivaju skoro celu teritoriju Republike Srbije, može se zaključiti da ne postoji alternativni vid pristupa na koji bi operatori korisnici mogli da pređu. Samim tim, operatori korisnici koji koriste uslugu bitstream pristupa nemaju značajnu pregovaračku moć koja bi im omogućila uticaj na cenu ili druge uslove korišćenja posmatrane usluge.“</p>	<p>„Kada je u pitanju veleprodajno tržište širokopojasnog pristupa, može se konstatovati da je pregovaračka moć kupaca, ukoliko uopšte postoji, zanemarljivo mala. Ova vrsta usluge za pristup putem bakarne parice na veleprodajnom nivou je potpuno u vlasništvu Telekom Srbija a.d. dok, u isto vreme, potencijalni supstituti na veleprodajnom tržištu nemaju značajniji udeo i ne poseduju dovoljno rasprostranjenu infrastrukturu na celoj teritoriji Republike Srbije.“<sup>62</sup></p>	<p>Ponovo, nalazi Prethodne analize su dijametralno suprotni Izveštaju. Dalje, kao što je iscrpno prikazano, u potpunosti je netačno da mreža SBB-a pokriva celu teritoriju Srbije, niti je na bilo koji način opravdano objedinjeno analizirati SBB zajedno sa Telekom Srbija.</p>
<p>lak ili povlašćen pristup tržištima kapitala, odnosno finansijskim</p>	<p>„Operatori koji su dugo prisutni na tržištu i koji ostvaruju dobre poslovne rezultate mogu imati lakši pristup kreditima banaka u poređenju sa operatorima koji tek počinju da se bave pružanjem usluga elektronskih komunikacija.“</p>	<p>Nije analizirano.</p>	<p>Nije značajan kriterijum za predmetnu analizu, ali SBB želi da ukaže da treba imati u vidu mogućnost ulaska investicionih fondova i internacionalnih telekomunikacionih operatora na relevantno tržište, sa pristupom značajnim finansijskim resursima. Primera radi, većinski vlasnik Kopernikus-a je investicioni fond Abris Capital, koji</p>

<sup>61</sup> Prethodna analiza, str. 44.

<sup>62</sup> Prethodna analiza, str. 45.



resursima			nesumnjivo nema problema sa pristupom finansijskim resursima, bez obzira na dugotrajnost poslovanja operatora na tržištu. U tom smislu, s obzirom da je Kopernikus prisutan u svega jednoj opštini manje od SBB-a, racionalno je očekivati značajna ulaganja u predstojećem periodu u proširenje mreže, odnosno eventualne akvizicije kablovskih operatora, što RATEL nije ni na koji način analizirao.
stepen diversifikacije proizvoda ili usluga (npr. povezani proizvodi ili usluge)	„Telekom Srbija a.d. i SBB DOO su operatori koji mogu da vezuju proizvode i usluge, s obzirom na to da pružaju veliki broj usluga i aktivno su prisutni na više tržišta koristeći sopstvenu mrežnu infrastrukturu. Oba operatora su dominantna ne samo na tržištu pristupa Internetu, već i na više povezanih maloprodajnih tržišta na kojima mogu da pružaju usluge koristeći istu infrastrukturu za pristup, te su u mogućnosti da iskoriste prednosti vezivanja proizvoda i usluga.“	Nije analizirano.	Prema podacima RATEL-a, pakete usluga na tržištu Republike Srbije nudi oko 40 operatora <sup>63</sup> , što znači da navodi o prednostima u pogledu pakiranja, ili bilo kakvoj ograničenosti tržišta u ovom pogledu, ne stoji. U pogledu dominantnosti, ponovo se neopravdano Telekom Srbija i SBB obuhvataju istim razmatranjem. Značajna prednost koja postoji u pogledu vezivanja telekomunikacionih usluga se odnosi na činjenicu da je Telekom Srbija: (i) jedini operator koji ima mogućnost pakiranja uslugu mobilne telefonije, za razliku od bilo kog kablovskog operatora, uključujući SBB, te da može ponuditi <i>quad-play</i> pakete korisnicima <sup>64</sup> ; (ii) da Telekom Srbija, zbog kontrole ključne infrastrukture, pruža veliki broj veleprodajnih usluga koje drugi operatori ne mogu replicirati.
ekonomija obima	„Telekom Srbija a.d. je, kao tradicionalni telekomunikacioni operator, dugo vremena bio jedini operator koji je pružao usluge javne fiksne telefonske mreže dostupne na celoj teritoriji Republike Srbije, usled čega je razvio široku bazu korisnika. Jedinični trošak za pružanje istih usluga za operatora koji ulazi na tržište bio bi veći od troška koji ima tradicionalni telekomunikacioni operator, pa se može zaključiti da Telekom Srbija a.d. koristi prednosti ekonomije obima. S druge strane, operator SBB DOO ima geografski rasprostranjenu hibridnu optičko-koaksijalnu kablovsku infrastrukturu i jedan je od prvih operatora pružalaca usluge distribucije medijskih sadržaja putem ove vrste mreže, takođe, ima veliku bazu korisnika i može se zaključiti da koristi prednosti ekonomije obima. Oba operatora zajedno imaju tržišni udeo od 76% posmatrano po broju korisnika usluge	„Telekom Srbija a.d. je bio jedini operator fiksne telefonije u dužem vremenskom periodu i zato raspolaze izuzetno razvijenom infrastrukturom, čijim korišćenjem može da pruža širok asortiman usluga elektronskih komunikacija.  U skladu sa prethodno navedenim, zaključuje se da na relevantnom veleprodajnom tržištu širokopojasnog pristupa Telekom Srbija a.d. ostvaruje prednosti po osnovu ekonomije obima koristeći postojeću infrastrukturu. Telekom Srbija a.d. ima mogućnost da svoje usluge ponudi uz znatno niže troškove nego drugi operatori. To predstavlja otežavajuću okolnost za druge operatore koji bi se opredelili za opciju izgradnje sopstvene	Argumentacija u ovoj tački se ponovo svodi na rasprostranjenost mreže, koja nije ekvivalentna za SBB i Telekom Srbija. Ponovo RATEL neopravdano objedinjuje tržišni udeo Telekom Srbija i SBB, iako su u pitanju neposredni konkurenti. Ekonomija obima nesumnjivo predstavlja prednost za operatore sa većim brojem korisnika, ali u konkretnom slučaju nije opredeljujući faktor za zaključak o značajnoj tržišnoj snazi SBB-a, naročito u odnosu na Telekom Srbija.

<sup>63</sup>Pregled tržišta telekomunikacija i poštanskih usluga u Republici Srbiji u 2016. godini, str. 122.

<sup>64</sup>Tržišta gde Telekom Srbija nesumnjivo ima dominantan položaj ili gde kablovski operatori uopšte nisu prisutni predstavljaju telekomunikaciona tržišta sa najvećim prihodima: tako prihodi od mobilne mreže predstavljaju 59% prihoda svih usluga, a fiksne mreže 17,9%, za razliku od fiksnog širokopojasnog pristupa Internetu (11,8%) ili distribucije medijskih sadržaja (9,7%). Pregled tržišta telekomunikacija i poštanskih usluga u Republici Srbiji u 2016. godini, str. 7.



	<p>širokopojasnog pristupa Internetu u maloprodaji. Iz navedenog proizlazi da su Telekom Srbija a.d. i SBB DOO u mogućnosti da iskoriste prednosti ekonomije obima i da usluge širokopojasnog pristupa Internetu svojim krajnjim korisnicima pruže po manjoj ceni u odnosu na konkurenciju. Operatori koji nameravaju da uđu na tržište imaju velike inicijalne (fiksne) troškove, a pri tome tek treba da pridobiju korisnike. Telekom Srbija a.d. i SBB DOO već imaju i infrastrukturu i korisnike, tako da uvek mogu da ponude cene koje su niže od cena koje može da ponudi konkurencija. Agencija zaključuje da postojanje ekonomije obima predstavlja prepreku operatorima koji tek ulaze ili nameravaju da uđu na posmatrano tržište, što je dokaz postojanja značajne tržišne snage koju Telekom Srbija a.d. i SBB DOO imaju na relevantnom tržištu.“</p>	<p>mrežne infrastrukture i potvrđuje postojanje značajne tržišne snage Telekom Srbija a.d. na posmatranom relevantnom tržištu.“<sup>65</sup></p>	
ekonomija opsega	<p>„Telekom Srbija a.d. je, polazeći od mreže predviđene za pružanje telefonskih usluga na fiksnoj lokaciji, razvio mrežu koja pored govorne (telefonske) usluge korisnicima pruža i druge usluge. SBB DOO je svoju koaksijalnu kablovsku mrežu razvio tako da, pored distribucije medijskih sadržaja, može da pruži i uslugu širokopojasnog pristupa Internetu i govornu uslugu. Da bi ostvarili prednosti ekonomije opsega, ostali operatori - potencijalni konkurenti Telekom Srbija a.d. i SBB DOO, morali bi istovremeno da uđu na više tržišta, što bi povećalo njihove troškove ulaska koje ne bi bili u mogućnosti da vrate u celosti u trenutku kada odluče ili budu prisiljeni da napuste tržište.</p> <p>Telekom Srbija a.d. i SBB DOO koriste prednosti ekonomije opsega, budući da su istovremeno prisutni na više tržišta i korisnicima pružaju više različitih usluga, pre svega širokopojasni pristup Internetu, govornu uslugu, kao i uslugu distribucije medijskih sadržaja</p>	<p>„Za pružanje usluge mobilne telefonije Telekom Srbija a.d. koristi sisteme prenosa i kablovsku infrastrukturu fiksne mreže da bi povezao svoje sisteme i uspostavio vezu ka drugim operatorima, a infrastrukturu mreže za pristup koristi i za pružanje usluga pristupa Internetu i IPTV, u značajno većoj meri od ostalih operatora. Ostali operatori na posmatranom tržištu, takođe, pružaju više usluga korišćenjem iste infrastrukture i ostvaruju uštede po osnovu ekonomije opsega, ali su efekti tih ušteda znatno manji zbog njihovog niskog tržišnog učešća.</p> <p>Uzimajući u obzir činjenicu da Telekom Srbija a.d. poseduje mrežu za pristup koja pokriva gotovo celu teritoriju Srbije, a koju koristi za pružanje više različitih usluga,</p>	<p>Kao što je prethodno navedeno i istaknuto u Prethodnoj analizi, pružanje različitih usluga je industrijski standard i karakteristika značajnog broja telekomunikacionih operatora koji su aktivni na relevantnom tržištu i ne predstavlja specifičnost poslovanja ni SBB-a, ni Telekom Srbija (osim u pogledu prethodno navedenih usluga). Tehničke karakteristike usluga su takve da operatori imaju mogućnost da koriste ekonomiju opsega pri njihovom pružanju korisnicima.</p> <p>Bilo da se relevantni kriterijum analizira na temelju geografske rasprostranjenosti, bilo na temelju tržišnog učešća (kao u Prethodnoj analizi), jasno je da je (i) neopravdano zbirno analizirati SBB i Telekom Srbija; (ii) Telekom Srbija ima značajne prednosti u odnosu na SBB i kablovske operatore, te nije opravdano na osnovu analize kriterijuma ekonomije opsega zaključiti da SBB ima značajnu tržišnu snagu.</p>

<sup>65</sup> Prethodna analiza, str. 45-46.



	<p>putem istih mrežnih elemenata (pre svega pretplatničke petlje, odnosno koaksijalne kablovske infrastrukture). U periodu koji obuhvata analiza, Telekom Srbija a.d. i SBB DOO su korisnicima nudili objedinjene usluge u vidu različitih paketa, čime su sebi smanjivali jedinične troškove po usluzi. Osim Telekom Srbija a.d. i SBB DOO postoji još operatora koji nude pakete usluga, ali u znatno manjem broju.</p> <p>Agencija zaključuje da postojanje ekonomije opsega predstavlja prepreku operatorima koji tek ulaze ili nameravaju da uđu na tržište, što je dokaz postojanja značajne tržišne snage koju Telekom Srbija a.d. i SBB DOO imaju na relevantnom tržištu.“</p>	<p>Agencija zaključuje da Telekom Srbija a.d. ostvaruje prednost po osnovu ekonomije opsega na posmatranom relevantnom tržištu, što potvrđuje njegovu tržišnu snagu.<sup>66</sup></p>	
<p>stepen vertikalne integracije</p>	<p>„Telekom Srbija a.d. i SBB DOO raspolažu široko rasprostranjenom mrežnom infrastrukturom, a vertikalna integracija i kontrola nad infrastrukturom pružaju im ključnu prednost u odnosu na sve ostale operatore na maloprodajnom tržištu. Takođe, ovi operatori su u mogućnosti da usluge veleprodajnog tržišta središnjeg pristupa ponude svojim maloprodajnim granama i time omoguće servis svojim krajnjim korisnicima.</p> <p>Saglasno navedenom, ovi operatori su u mogućnosti da snagu koju poseduju na veleprodajnom tržištu prenesu na odgovarajuće maloprodajno tržište. Koristeći sopstvenu bakarnu ili koaksijalnu kablovsku infrastrukturu u mogućnosti su da pruže usluge svojim krajnjim korisnicima nezavisno od drugih operatora i da samostalno formiraju cene maloprodajnih usluga, koje se po kvalitetu i tehničkim karakteristikama mogu razlikovati od usluga koje nude konkurenti. Ovakva nezavisnost u formiranju servisnog portfolija omogućava im konkurentsku prednost u odnosu na operatora korisnika</p>	<p>„Telekom Srbija a.d. je vertikalno integrisani operator na celoj teritoriji Republike Srbije, što mu daje značajnu prednost nad ostalim operatorima i omogućava direktno ili indirektno prenošenje značajne tržišne snage s veleprodajnih tržišta na maloprodajno tržište pristupa prvenstveno kroz cenovnu diskriminaciju i cenovno istiskivanje marže profita.<sup>67</sup></p> <p>Iz prethodno navedenog proizlazi da je Telekom Srbija a.d. vertikalno integrisani operator, pošto u potpunosti kontroliše celokupan proces pružanja usluge, jer poseduje kompletnu infrastrukturu preko koje distribuira uslugu i krajnjim korisnicima.<sup>68</sup></p>	<p>Analiza ovog kriterijuma se ponovo svodi na analizu rasprostranjenosti mrežne infrastrukture, koja u slučaju SBB-a nije sprovedena na odgovarajući način, odnosno nije uzela u obzir ključne kriterijume relevantne za analizu. Sam RATEL koristi maloprodajno tržište kao osnov za identifikaciju tržišne snage na veleprodajnom tržištu (kod SBB-a, čak konstruišući hipotetičku uslugu koja trenutno ne postoji), a pri analizi ovog kriterijuma ide u suprotnom smeru. Ukoliko se tržište analizira tehnološki neutralno, kao što RATEL čini, jasno je da su svi operatori koji poseduju sopstvenu mrežu vertikalno integrisani. Dalje, s obzirom da je predmetno tržište veleprodajno tržište, koje je samo po sebi povezano sa maloprodajnim tržištem, te da RATEL nije sproveo posebnu analizu da li alternativni operatori poseduju mrežu ili zakupljuju kapacitete trećih lica, nejasno je kakav suštinski značaj za analizu ima vertikalna integracija.</p> <p>Primeru radi, u pogledu ovog kriterijuma u paralelnoj analizi veleprodajnog tržišta visokokvalitetnog pristupa, RATEL je doneo suprotan zaključak, utvrdivši da vertikalna integracija operatora nije važna ukoliko i konkurenti imaju istu mogućnost: „Kako su operatori na posmatranom tržištu istovremeno prisutni i na vertikalno povezanom maloprodajnom tržištu iznajmljenih linija, Agencija zaključuje da svi oni mogu da ostvare prednosti po osnovu vertikalne integracije. Operator Telekom Srbija a.d. je zbog svog tržišnog učešća u određenoj prednosti u odnosu na</p>

<sup>66</sup> Prethodna analiza, str. 46.

<sup>67</sup> Napomene radi, zbog ovakvog postupanja je vođen postupak pred Komisijom za zaštitu konkurencije protiv Telekom Srbija.

<sup>68</sup> Prethodna analiza, str. 47.



	<p>usluge bitstream pristupa. Samim tim, oba vertikalno integrisana operatora mogu koristiti svoju tržišnu snagu da bi sprečili ulazak novih operatora na tržište.</p> <p>Vertikalna integracija i kontrola nad infrastrukturom, u odsustvu regulacije, omogućile bi Telekom Srbija a.d. i SBB DOO da ostale operatore diskriminiraju cenama, što predstavlja zloupotrebu značajne tržišne snage.</p> <p>Agencija konstatuje da su Telekom Srbija a.d. i SBB DOO vertikalno integrisani operatori koji deluju kako na veleprodajnom tržištu središnjeg pristupa, tako i na maloprodajnom tržištu širokopojsnog pristupa Internetu, a takođe su aktivni i na drugim povezanim tržištima.</p>		<p>ostale operatore, ali ne u meri u kojoj bi mu to omogućilo preuzimanje tržišne moći kroz istiskivanje konkurencije ili kroz postavljanje barijera za ulazak na posmatrano tržište.”<sup>69</sup></p> <p>U potpunosti je nejasno na koji način nezavisnost u formiranju servisnog portfolija omogućava sama po sebi konkurentsku prednost, niti kako omogućava sprečavanje ulaska drugih operatora na tržište (koji su takođe nezavisni u formiranju svoje usluge), s obzirom da je to normalna karakteristika (bilo kog) tržišta.</p>
visoki stepen razvoja distributivne i prodajne mreže	„Uzimajući u obzir da je predmet analize veleprodajno tržište, distributivna i prodajna mreža operatora nisu relevantne za korišćenje usluge bitstream pristupa.“	Nije analizirano.	Nije značajan kriterijum za predmetnu analizu.
nedostatak potencijalne konkurencije	„Kao potencijalna konkurencija na veleprodajnom tržištu središnjeg pristupa mogu se posmatrati alternativni operatori koji imaju izgrađenu optičku ili hibridnu optičko-koaksijalnu mrežu koju koriste za pružanje maloprodajne usluge širokopojsnog pristupa Internetu. Iako je većina njih implementirala DOCSIS standard, njihove mreže su usko lokalizovane i nisu rasprostranjene kao mreže operatora Telekom Srbija a.d. i SBB DOO, čemu u prilog govori i činjenica da je prvi sledeći operator na maloprodajnom tržištu širokopojsnog pristupa Internetu prisutan sa svega 3% u 2017. godini, dok je ostalim operatorima tržišno učešće ispod 1%. Uzimajući u obzir da se učešća ovih operatora u posmatranom periodu analize značajnije ne menjaju, može se zaključiti da je njihov tržišni potencijal značajno slabiji u poređenju sa operatorima Telekom Srbija a.d. i SBB DOO	Nije posebno analizirano.	<p>Analiza RATEL-a se ponovo svodi na rasprostranjenost mreže, odnosno na navodnu lokalizovanu prirodu mreže alternativnih kablovskih operatora. Međutim, RATEL neopravdano ne pravi razliku između SBB-a i Telekom Srbija, odnosno nema konzistentan kriterijum tretmana rasprostranjenosti mreže – mreža SBB-a je daleko manje rasprostranjena nego mreža Telekom Srbija, odnosno nije adekvatan supstitut iz ugla operatora-korisnika, isto kao i mreža drugih kablovskih operatora.</p> <p>RATEL podrazumeva da neće biti širenja predmetnog tržišta u Srbiji, bez bilo kakve analize, utvrđivanja poslovnih planova ili strategija operatora ili razmatranja potencijalnih konkurenata. Širokopojsni pristup Internetu se kontinuirano i brzo razvija, kako u pogledu kvaliteta mreže, tako i u pogledu alternativnih usluga (mobilni Internet, različite inicijative softverskih kompanija za pružanje virtuelnog ili globalnog bežičnog Interneta) i potpuno je neopravdano da RATEL ništa od ovoga ne uzima u razmatranje, posebno imajući u vidu činjenicu da mobilni Internet predstavlja dodatnu uslugu koju je Telekom Srbija u mogućnosti da pruža, a kablovski</p>

<sup>69</sup> Izveštaj o analizi veleprodajnog tržišta visokokvalitetnog pristupa koji se pruža na fiksnoj lokaciji, jun 2018. godine, str. 40.



	<p><i>i ne očekuje se da će se u periodu do naredne analize promeniti u meri u kojoj će uticati drastično na preraspodelu snaga na posmatranom veleprodajnom tržištu središnjeg pristupa. S tim u vezi, Agencija zaključuje da oni ne predstavljaju potencijalnu konkurenciju.</i></p> <p><i>Pored već postojećih operatora, Agencija je razmatrala da li operatori koji nameravaju da uđu na tržište, odnosno da grade sopstvene mreže predstavljaju potencijalnu konkurenciju na posmatranom tržištu. Uzimajući u obzir nepovratne troškove i kontrolu nad infrastrukturom koja se teško može replicirati, operatori koji žele da uđu na posmatrano tržište suočavaju se sa visokim barijerama u vidu visokih nepovratnih troškova repliciranja postojeće dobro razvijene mrežne infrastrukture operatora Telekom Srbija a.d. i SBB DOO, čak i u situaciji u kojoj bi mrežu gradili za pružanje neke druge usluge koju bi kasnije eventualno prilagodili i za pružanje usluge bitstream pristupa."</i></p>		<p>operatori nisu, te trendove značajnog razvoja ovog načina pružanja usluge pristupa Internetu.</p>
<p>postojanje prepreka za širenje</p>	<p><i>„Usluga bitstream pristupa može se pružati isključivo korišćenjem sopstvene mreže bakarnih parica, hibridne optičko-koaksijalne mreže ili optičke mreže. Jedini operator koji trenutno pruža ovu uslugu je Telekom Srbija a.d. i ne koristi u potpunosti sve svoje mrežne kapacitete za njeno pružanje, dok drugi dominantni operator, SBB DOO, tek treba da otpočne sa pružanjem predmetne usluge. Osim toga, utvrđeno je da i ostali operatori koji u svom vlasništvu imaju hibridnu optičko-koaksijalnu mrežu i/ili optičku mrežu koju koriste za pružanje drugih usluga, mogu bez većih ulaganja nastupiti kao operatori usluge bitstream pristupa, ali na ograničenim geografskim područjima pokrivenim njihovim mrežama."</i></p>	<p>Nije analizirano.</p>	<p>RATEL ponovo uzima u obzir ograničenost geografskog područja pokrivenog mrežama ostalih operatora, ali potpuno ignoriše ograničenja mreže samog SBB-a. Takođe, RATEL ignoriše činjenicu da SBB nije prisutan na veleprodajnom tržištu središnjeg pristupa, te da bi njegov ulazak na ovo tržište sam po sebi predstavljao širenje tržišta.</p> <p>Načelno, kablovski operatori su u nepovoljnijem položaju u pogledu širenja i modernizacije mreža u odnosu na <i>incumbent-a</i>, jer moraju da vrše značajnija ulaganja u infrastrukturu (s obzirom da xDSL operatori mogu da unapređuju nasleđenu infrastrukturu), te jer su prihodi od mobilne telefonije značajno veći, te omogućavaju <i>incumbent</i> operatoru dodatna finansijska sredstva kojima kablovski operatori nemaju pristup.</p> <p>Dakle, kako bi povećao broj korisnika, SBB se suočava sa značajnim preprekama u pogledu investiranja u povezivanje novih domaćinstava na svoju mrežu – dobijanje građevinskih dozvola, troškovi izgradnje, pri čemu je pitanje da li će pridobiti korisnike do kojih gradi infrastrukturu, a poslovni rizik predstavlja i konkurentski pritisak prisutnih operatora na određenom području. Sa druge strane, Telekom Srbija</p>



			može ponuditi xDSL uslugu svim potencijalnim korisnicima, koristeći postojeću infrastrukturu i ne mora da odvoji sličan deo prihoda na širenje postojeće i izgradnju novih delova mreže.
--	--	--	--

Nakon analize navedenih kriterijuma, RATEL utvrđuje da su Telekom Srbija i SBB operatori sa značajnom tržišnom snagom i zaključuje sledeće:

*“Analiza kriterijuma koji se odnosi na veličinu operatora i njegovih konkurenata u pogledu broja pretplatnika pokazala je da operatori Telekom Srbija a.d. i SBB DOO zajedno zauzimaju 87% posmatranog veleprodajnog tržišta središnjeg pristupa (uključujući i ponudu sopstvenom preduzeću), od čega, u 2017. godini, operator Telekom Srbija a.d. ima učešće od 54%, dok operator SBB DOO ima tržišno učešće od 33%. Tržišna učešća ova dva operatora su stabilna i ne menjaju se značajnije u posmatranom periodu analize. Uzimajući u obzir da je prvi sledeći operator prisutan na posmatranom tržištu sa svega 3% tržišnog udela, odnosno učešća, Agencija zaključuje da operatori Telekom Srbija a.d. i operatora SBB DOO poseduju značajnu tržišnu snagu.*

*Telekom Srbija a.d. i SBB DOO, pored značajnog tržišnog učešća, imaju u svom vlasništvu infrastrukturu koja je široko rasprostranjena na teritoriji Republike Srbije i čiji se obim ne može lako replicirati, zbog čega su u poziciji da putem ekonomije obima, ekonomije opsega i vertikalne integracije ostvare značajne uštede u troškovima, a samim tim i značajnu prednost u odnosu na svoje konkurente. Takođe, analizom kriterijuma za ocenu značajne tržišne snage, utvrđeno je i da na posmatranom veleprodajnom tržištu visokokvalitetnog pristupa ne postoji potencijalna konkurencija u meri u kojoj bi vršila značajniji pritisak na dominantne operatore i doprinela promeni tržišnih učešća u periodu do naredne analize.”*

Zaključak sublimira osnovne logičke greške analize RATEL-a:

- ničim nije opravdano objedinjenom posmatranje tržišnog učešća Telekom Srbija i SBB-a, s obzirom da su u pitanju glavni konkurenti i nezavisni učesnici na tržištu;
- tržišno učešće SBB-a, po analizi samog RATEL-a, ne zadovoljava osnovne uslove za utvrđivanja postojanja tržišne snage, pri čemu SBB ima značajno većeg konkurenta u Telekom Srbija, koji ispunjava pretpostavke postojanja dominantnog položaja;
- infrastruktura SBB-a nije široko rasprostranjena na teritoriji Republike Srbije i inferiorna je u odnosu na infrastrukturu glavnog konkurenta, pri čemu mreža nije digitalizovana, što podrazumeva dodatna povezana ograničenja načina pružanja hipotetičke usluge;
- S obzirom da tržišno učešće i infrastruktura SBB-a ne ukazuju na postojanje pojedinačnog dominantnog položaja, ostali kriterijumi ne ukazuju na značajnu tržišnu snagu SBB-a, naročito u poređenju sa *incumbent* operatorom.

Dominantni položaj je pravni ekvivalent ekonomskog koncepta monopola. Logički je apsurd tvrditi da postoje dva monopolista na jedinstvenom tržištu – ako postoje dva snažna učesnika na tržištu, nijedan od njih ne može poslovati bez uzimanja u obzir poslovne strategije glavnog konkurenta. Ne mogu postojati dve kompanije koje imaju pojedinačni dominantni položaj na jedinstvenom tržištu.

RATEL uopšte nije utvrdio da postoji zajednička (kolektivna) značajna tržišna snaga Telekom Srbija i SBB<sup>70</sup>. Naprotiv, prema Izveštaju, ne postoje dokazi da su u periodu koji obuhvata analiza bili ispunjeni kriterijumi za postojanje zajedničke tržišne snage na veleprodajnom tržištu središnjeg pristupa<sup>71</sup>. S obzirom da ne postoji zajednička tržišna snaga Telekom Srbija i SBB, a da na osnovu navedenih kriterijuma nije utvrđena pojedinačna tržišna snaga SBB-a, nije opravdano utvrđivanje značajne tržišne snage SBB-a, niti nametanje regulatornih obaveza. Takođe, analiza ostalih kriterijuma postojanja

<sup>70</sup> 2018 SMP Smernice se izričito ne odnose na situacije kada postoji struktura tržišta sa ograničenim brojem učesnika na tržištu ukoliko nisu ispunjeni usovi za zajednički dominantan položaj.

<sup>71</sup> Izveštaj, str. 58.



značajne tržišne snage se ne može zasnivati isključivo na tržišnom učešću i (neispravnom) tretmanu rasprostranjenosti mreže: navedene kriterijume je neophodno analizirati same po sebi, radi utvrđivanja da li ukazuju na postojanje tržišne snage ili ne.

Konačno, podsetićemo i na zaključak prethodne analize, sprovedene pre nepunih godinu dana, pri čemu su utvrđene mere počele da se sprovode pre svega par meseci:

*“Nakon sprovedene analize veleprodajnog tržišta širokopojsnog pristupa, Agencija je utvrdila da na posmatranom tržištu ne postoji efikasna konkurencija, odnosno da operator Telekom Srbija a.d. poseduje pojedinačnu značajnu tržišnu snagu.*

*Telekom Srbija a.d. ima visoko i stabilno učešće na posmatranom tržištu u dužem vremenskom periodu, za koje se ne očekuje da će se značajnije promeniti u periodu do sledeće analize<sup>72</sup>. Pored toga, Telekom Srbija a.d. je vertikalno integrisani operator, koji ostvaruje značajnu prednost u odnosu na konkurenciju po osnovu infrastrukture koja se teško replicira i tehnoloških prednosti, jer poseduje mreže za pristup kojima pokriva gotovo celu teritoriju Republike Srbije i po osnovu ekonomije obima i ekonomije opsega, jer je prisutan na svim relevantnim tržištima u sektoru elektronskih komunikacija, i to sa visokim tržišnim učešćem.”<sup>73</sup>*

##### 5. Obaveze operatora sa značajnom tržišnom snagom

SBB smatra da činjenica da RATEL nije utvrdio nedostatke konkurencije na maloprodajnom tržištu, odnosno da nije ispravno utvrdio ključne činjenice vezane za definiciju relevantnog tržišta i tržišnu snagu operatora, te da je prepreke za razvoj tržišne konkurencije analizirao apstraktno i hipotetički, bez bilo kakvih konkretnih pokazatelja i dovođenja u vezu sa stvarnim stanjem na tržištu Republike Srbije, dovode do toga da predložene obaveze nisu proporcionalne, odnosno srazmerne otklanjanju nedostataka u tržišnoj konkurenciji, te da ne dovode do podsticanja daljih ulaganja<sup>74</sup> i mogućnosti za povraćaj ulaganja po razumnoj stopi, s obzirom na povezane rizike poslovanja. Predviđene mere su ekstenzivne, neprilagođene tehničkim i komercijalnim karakteristikama mreža i usluga SBB kao kablovskog operatora i podrazumevaju značajne i neopravdane dodatne troškove poslovanja i prilagođavanja infrastrukture.

SBB svojim korisnicima pruža telekomunikacione usluge putem HFC pristupne mreže, gde priključak za analognu televiziju predstavlja osnovni preduslov za sve druge usluge u pretežnom delu mreže. Za pružanje ove usluge se koristi najveći deo raspoloživog frekventnog spektra [REDACTED] i tehnički je nemoguće pojedinom krajnjem korisniku ili grupi korisnika ponuditi bilo koju drugu uslugu, a da njom nije obuhvaćena i usluga analogne televizije (što je sam RATEL prethodno utvrdio). Pošto analogna televizija isključuje bilo kakvu vrstu enkripcije ili drugi metod kontrole pristupa, neminovno je da bi svaki potencijalni korisnik *bitstream* usluge imao dostupnu i uslugu analogne televizije u obimu u kojem ga imaju SBB-ovi korisnici osnovne usluge. SBB nije ovlašćen da distribuira TV signal trećim licima, odnosno licima koji nisu korisnici SBB-a u skladu s ugovorima o distribuciji TV kanala s vlasnicima programskih prava.

Usluga DVB-C digitalne televizije takođe zauzima značajan deo frekventnog spektra, ima svoju enkripciju i za potrebe pružanja te usluge drugim operatorima, bilo bi tehnički vrlo kompleksno omogućiti da isti kanali funkcionišu uz dva sistema enkripcije (jednog od operatora davaoca veleprodajne usluge, a drugog od operatora korisnika), kako zbog same kompleksnosti integracije sistema enkripcije, tako i integracije sistema aktivacije i kreiranja usluga. I u ovom slučaju treba imati u vidu da SBB nema odobrenje od strane vlasnika programskih prava za distribuciju signala bilo kojim trećim licima, osim vlastitih korisnika. Kako je već ranije navedeno, frekventni spektar dostupan za pružanje usluga je potpuno iskorišćen za pružanje usluga analogne TV, digitalne TV, interneta i fiksne

<sup>72</sup> Zanimljivo da je RATEL utvrdio da se stanje na tržištu značajnije promenilo u periodu od manje od godinu dana. Ili je RATEL-ovo predviđanje očekivanog budućeg razvoja tržišta jako loše (čak i kad se samo tržište ne menja), ili jedna od citiranih analiza ima izražene metodološke manjkavosti.

<sup>73</sup> Prethodna analiza, str. 47.

<sup>74</sup> Umesto ulaganjem u unapređivanje svojih usluga, SBB bi morao da ulaže u restrukturiranje mreže radi zadovoljavanja nesrazmernih i neopravdanih regulatornih zahteva, bez koristi po krajnje korisnike.



telefonije, tako da nije moguće alociranje spektra na različite operatore, što ne bi bilo ni ekonomski isplativo radi prirode tehnologije (deljeni kapaciteti). Iz svega navedenog, očigledno je da je u kablovskoj mreži SBB-a tehnički nemoguće ispuniti obavezu koju RATEL utvrđuje u pogledu omogućavanja pristupa i korišćenja elemenata mreže i pripadajućih sredstava na takav način da je operatoru korisniku omogućena usluga ekvivalentna *bitstream*-u Telekom Srbija, a krajnjem korisniku samostalna usluga operatora korisnika. Sa druge strane, predmetna regulativa predstavlja negativni podsticaj za investicije: zašto bi SBB ulagao u digitalizaciju svoje mreže i snosio značajne troškove, ukoliko nakon digitalizacije mora snositi rizik potencijalnog gubitka korisnika? Umesto ulaganja u unapređivanje i proširenje svoje mreže (što omogućava infrastrukturno povećanu konkurenciju sa ponudom Telekom Srbija), SBB bi bio prinuđen da ulaže u osposobljavanje mreže da zadovolji regulatorne zahteve, koji nisu opravdani i utemeljeni u stvarnim problemima sa tržišnom konkurencijom.

Imajući navedeno u vidu, a posebno dinamičku analizu relevantnog tržišta i očekivani razvoj tržišta, posebno je problematično da je u konkretnom slučaju isključena usluga *bitstream*-a putem optičkih kablova, s obzirom da je ovo infrastruktura koja je najpogodnija za pružanje usluge *bitstream*-a, da predstavlja jasan smer budućeg razvoja relevantnog tržišta i da postoje vrlo konkretni investicioni planovi u pogledu unapređivanja mreže *incumbent*-a u ovom smeru. Opravdanost isključivanja optičke infrastrukture i diskriminatornost ovakvog uslova je posebno jasna ukoliko se uzme u obzir planirano unapređivanje najvećeg dela mreže Telekom Srbija (odnosno prebacivanje na optičku mrežu), kojim bi *incumbent* operator progresivno bio „oslobođen“ prethodne regulacije, na neposrednu štetu kablovskih operatora, uključujući zainteresovane korisnike *bitstream*-a. Jasno je da je važno da operatori korisnici imaju pristup tehnološki aktuelnoj mreži, kako bi mogli da pružaju zamenljive usluge: ukoliko to nije slučaj, odnosno ukoliko su u mogućnosti da pristupe samo inferiornijoj tehnologiji (gde Telekom Srbija može da ponudi superiorniju uslugu zbog optičke mreže), ponovo neće moći da budu konkurentni na tržištu i postavlja se pitanje smisla predmetne regulacije.

Dalje, uvođenje mere kontrole cena, u situaciji kada je maloprodajno tržište konkurentno i kada nadležni organ za zaštitu konkurencije vrlo očigledno samostalno nastupa u slučaju sumnje u eventualnu zloupotrebu tržišne snage telekomunikacionih operatora je neprimereno stanju na tržištu i ciljevima ovlašćenja RATEL-a.

## 6. Zaključak

Na osnovu celokupne prikazane argumentacije, SBB smatra da je RATEL pogrešno primenio materijalno pravo i pogrešno utvrdio činjenično stanje u okviru Izveštaja, te da je propustio da utvrdi i analizira ključne kriterijume relevantne za odlučivanje u predmetnom postupku. Analiza RATEL-a neadekvatno argumentuje utvrđene nalaze, odstupa od nedavne prethodne prakse istog organa po sličnim pitanjima bez odgovarajućeg obrazloženja i odstupa od načela i principa evropskih propisa na koje se sektorski regulator poziva. SBB smatra da ne poseduje značajnu tržišnu snagu na tržištu, te da nalazi Izveštaja nisu potkrepili ovakvu procenu, a da je sama analiza suprotna osnovnim načelima upravnog postupka, telekomunikacionog prava, kao i prava konkurencije, a naročito načelima zakonitosti i predvidivosti, srazmernosti i zaštite prava stranaka, odnosno predvidivosti poslovanja i ravnopravnosti operatora. Prema evropskoj praksi<sup>75</sup>, regulatorne obaveze moraju da budu zasnovane na principima koji obuhvataju regulatornu predvidljivost, efikasne investicije i inovaciju i konkurenciju na osnovi infrastrukture. SBB smatra da to nije slučaj sa predmetnom analizom.

SBB smatra da je prikladno da RATEL utvrdi da Telekom Srbija ima značajnu tržišnu snagu na veleprodajnom tržištu središnjeg pristupa i da izrekne ovom operatoru odgovarajuće obaveze. Međutim, Izveštajem se SBB kao privatna kompanija, koja je izvršila značajne investicije u konsolidaciju, unapređenje i izgradnju svoje mreže izjednačava sa državnim *incumbent*-om, sa nasleđenom infrastrukturom, i stavlja u diskriminatoran položaj u odnosu na sve druge operatore kablovske mreže, zasnovano na ozbiljnim metodološkim i materijalnim propustima, te se stvara opasan presedan u pogledu prakse RATEL-a. SBB se iskreno nada da će RATEL razmotriti detaljno sve primedbe iznete u okviru predmetnih komentara i prilagoditi svoju analizu stvarnom stanju na relevantnom tržištu,

<sup>75</sup> 2018 Smernice, recital 20.



odnosno odustati od neopravdanog uvođenja prethodne regulative njegovog poslovanja na konkretnom relevantnom tržištu.

Navodi SBB-a iz predmetnog podneska dodatno su potkrepljeni mišljenjima i analizama eksternih eksperata, koji čine sastavni deo ovog podneska:

- Memorandum vodeće evropske advokatske kancelarije Gide, koji ukazuje na neusklađenost Izveštaja sa pravom i praksom nadležnih organa Evropske Unije;
- Analiza nezavisnih ekonomskih konsultanata, Belox Advisory Services, u pogledu ključnih elemenata Izveštaja.

S poštovanjem,



Aleksandar Seratlić, direktor

