



Број: 1-03-3400-3/21-4
Датум: 28.04.2021.
Београд

Предмет: Коментари на Нацрт правилника о изменама и допунама Правилника о примени трошковног принципа, одвојених рачуна и извештавању од стране оператора са значајном тржишном снагом у области електронских комуникација дати у оквиру јавних консултација и одговори Агенције

У складу са одредбама чл. 34, 35. и 36. Закона о електронским комуникацијама („Службени гласник РС“, бр. 44/10, 60/13-УС, 62/14 и 95/18 – др. закон, у даљем тексту: Закон), Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге (у даљем тексту: Агенција) је дана 1. фебруара 2021. године на својој интернет страници објавила позив стручној и широј јавности да у оквиру јавних консултација дају своје мишљење о Нацрту правилника о изменама и допунама Правилника о примени трошковног принципа, одвојених рачуна и извештавању од стране оператора са значајном тржишном снагом у области електронских комуникација (у даљем тексту: Нацрт правилника). Јавне консултације су трајале 30 дана и завршене су 4. марта 2021. године.

Своје коментаре на Нацрт правилника доставили су оператори:

- 1) VIP MOBILE DOO;
- 2) TELENOR DOO;
- 3) Телеком Србија а.д.

Коментари VIP MOBILE DOO

VIP MOBILE DOO је доставио Агенцији коментаре на Нацрт правилника дана 22. фебруара 2021. године (број: К33/21, наш број: 1-03-3400-3/21).

VIP MOBILE DOO сматра да је потребно брисати одредбу члана 8. Нацрта правилника, којом је предвиђено да Агенција решењем може утврдити фазну примену трошковно заснованих цена у циљу очувања односа на тржишту електронских комуникација, указујући да фазна примена трошковно заснованих цена продужава период током којег цене остају изнад трошка, те да није неопходно применити фазни период. Такође, VIP MOBILE DOO напомиње да је важећа цена терминације позива у мобилној мрежи у Србији међу највишим у Европи и значајно изнад европског просека, односно да су цене мобилне терминације у само две државе од посматраних 38 држава (Лихтенштајн и Швајцарска) више од цене мобилне терминације у Србији према *BEREC Report Termination ratel at the European level, Decemer 2020*. Слична ситуација је и када се пореде цене терминације позива у фиксној мрежи. У случају да се

Агенција ипак определи за фазни период због значајне разлике између постојећих цена и LRIC заснованих цена за терминацију позива у фиксној и мобилној мрежи, VIP MOBILE DOO предлаже да се фазно снижавање цена изврши у временском размаку који неће бити дужи од 6 месеци, те да се у складу са тим у члану 8. Нацрта правилника дефинише прелазни период који не може бити дужи од 6 месеци до периода примене трошковно заснованих цена.

VIP MOBILE DOO је истакао да је у образложењу Нацрта правилника наведено усклађивање са препорукама Европске уније, пре свега са Препоруком Комисије од 7. маја 2009. године о регулацији цена фиксне и мобилне терминације позива у Европској унији (2009/396/EЗ), којом је предвиђена LRIC методологија, као примерена методологија за обрачун трошкова код услуге терминације позива, као и Препоруком Комисије од 11. септембра 2013. године о јединственим обавезама недискриминације и трошковним методологијама у циљу унапређења конкуренције и побољшања инвестиционе климе у области широкопојасног приступа (2013/466/EУ), којом је BU LRIC+ методологија препоручена методологија за одређивање цена регулисаних veleпродајних услуга приступа. Узимајући претходно наведено у обзир, VIP MOBILE DOO сматра да је потребно брисати одредбу члана 8. Нацрта правилника, којом је предвиђено коришћење методе упоређивања цена, као и модела текућих трошкова за обрачун цена регулисаних veleпродајних услуга.

Одговор Агенције:

Агенција је размотрила коментар VIP MOBILE DOO о непостојању потребе за фазном применом трошковно заснованих цена из члана 8. Нацрта правилника и указује да је овом одредбом прописано да Агенција може утврдити фазну примену трошковно заснованих цена у циљу очувања односа на тржишту електронских комуникација. Дакле, фазна примена трошковно заснованих цена биће утврђена решењем само уколико је то неопходно за очување односа на тржишту електронских комуникација. У погледу рока трајања фазне примене, Агенција указује да ће такав рок бити одређен решењем којим се одређују цене регулисаних услуга оператора са ЗТС имајући у виду конкретне околности случаја, те дефинисање рока у Нацрту правилника не би било целисходно.

У вези са предлогом VIP MOBILE DOO да се брише одредба члана 8. Нацрта правилника којом је прописано да Агенција за обрачун цена регулисаних услуга може применити метод упоређивања цена за обрачун цена терминације позива у јавној фиксној и јавној мобилној комуникационој мрежи, односно метод упоређивања цена или модел текућих трошкова за обрачун цена veleпродајних услуга широкопојасног приступа и veleпродајних услуга приступа инфраструктури, Агенција указује да се примена метода упоређивања цена, односно модела текућих трошкова прописује само у случају када се утврди да трошковно засноване цене према LRIC моделу значајно одступају од цена на упоредивим тржиштима.

Коментари TELENOR DOO

TELENOR DOO је доставио Агенцији коментаре на Нацрт правилника дана 4. марта 2021. године (број: 7/63/21, наш број: 1-03-3400-3/21-1).

TELENOR DOO је указао да је потребно прецизирати случајеве у којима се јавља потреба да Агенција приступи системима оператора, имајући у виду да члан 3. Нацрта правилника садржи одредбу којом се дефинише начело проверљивости података, које се односи на заснованост свих извештаја и података оператора са ЗТС за потребе Агенције на примењеном систему управљања мрежом и примењеном рачуноводственом информационом систему оператора са ЗТС, укључујући веродостојне документационе основе и заштићена софтверска решења, уз могућност приступа стручних служби Агенције овим системима у контролне сврхе.

Такође, ради јаснијег дефинисања стопе трошкова позајмљеног капитала (Rd), која је према речима TELENOR DOO приказана описно и уопштено, неопходно је додатно прецизирати како се стопа трошкова позајмљеног капитала обрачунава код хипотетичког оператора, те одредбу у члану 5. Нацрта правилника допунити формулом за њен обрачун.

У свом допису, TELENOR DOO указује на члан 62. Закона којим је утврђено да Агенција одређује оператору са ЗТС најмање једну обавезу из члана 63. Закона, водећи рачуна о врсти и природи утврђених недостатака на тржишту, претходним улагањима, подстицању даљих улагања и могућности за повраћај улагања по разумној стопи с обзиром на повезане ризике. У вези са тим, TELENOR DOO истиче да је нужно да се увођењем новог режима за одређивање регулисаних цена не ускрати операторима одговарајући повраћај улагања и не изазове успоравање или обустављање даљег развоја мрежа и услуга. TELENOR DOO наводи да је веома важно да мере које се доносе у поступку регулације не буду дестимулишуће за даље инвестиције, а имајући у виду да повећање броја корисника мобилне телефоније ширењем капацитета мобилне мреже има шири друштвени значај. Такође, TELENOR DOO сматра да прениско одређене цене мобилне терминације обесхрабрују даља улагања у инфраструктуру што може резултирати не само смањењем доступности услуге мобилне телефоније новим корисницима, већ може угрозити и квалитет постојећих услуга, а да је промовисање даљег раста тржишта и улагање у мобилне мреже од кључног значаја за постизање конкурентности сектора електронских комуникација као и привреде у целини.

TELENOR DOO је става да примена чистог LRIC модела за обрачун цена терминације позива у јавној фиксној и јавној мобилној комуникационој мрежи не пружа довољан финансијски подстицај за даља улагања у инфраструктуру и наводи да је у земљама попут Велике Британије, Италије или Грчке извршена поступна примена чистог LRIC модела како би се одложили и ублажили негативни ефекти снижавања цена мобилне терминације на приходе оператора. Са друге стране, TELENOR DOO је мишљења да LRIC+ методологија одражава стварну базу трошкова оператора и осигурава повраћај инвестиција како би се осигурао континуитет улагања у нове технологије, повећање доступности и квалитета услуга мобилне мреже. Узимањем у обзир трошкова мрежних екстерналија, трошкова проширења мрежних капацитета и других улагања као и покривање фиксних, заједничких и здружених трошкова обезбеђује стабилност тржишта и очување пословања оператора са циљем заштите

интереса крајњих корисника у дужем року, док би се пребрзим и наглим смањењем цена мобилне терминације постигло управо супротно. У том смислу, TELENOR DOO сматра да је потребно да се за обрачун цене мобилне терминације примени LRIC+ модел уз поступно снижавање цена у периоду од најмање 3 године, након чега би се извршила ревизија моделирања у складу са околностима на тржишту како би се проценило да ли су се стекли услови за примену чистог LRIC модела.

TELENOR DOO сматра да нагли прелазак на ниске трошковно засноване цене терминације драстично смањује инвестиције у развој мреже и успорава увођење нових технологија и услуга, те је мишљења да одредба члана 8. Нацрта правилника, којом је предвиђено да Агенција решењем може утврдити фазну примену трошковно заснованих цена, осигурава довољно времена да оператори са ЗТС планирају смањење прихода по том основи и обезбеђује предвидивост њиховог пословања, истичући да је фазна примена трошковно заснованих цена нужна, при чему тај период треба да буде што дужи, односно не краћи од 3 године.

Даље, TELENOR DOO је предложио да се одредбе члана 6. Нацрта правилника, којима се дефинише димензионирање хипотетичке мреже и одређивање покривености територије димензионираном хипотетичком мрежом коришћењем *scorched earth* и *scorched node* принципа, допуне тако да се предвиди да оператори са ЗТС имају могућност верификације димензиониране мреже и покривености добијених применом LRIC модела.

TELENOR DOO је изнео примедбу у вези са одредбом члана 8. Нацрта правилника, којом је у случају да Агенција утврди да трошковно засноване цене према LRIC моделу значајно одступају од цена на упоредивим тржиштима, предвиђено коришћење методе упоређивања цена за обрачун цена терминације позива у јавној фиксној и јавној мобилној комуникационој мрежи. TELENOR DOO указује да је потребно прецизније дефинисати шта подразумева значајно одступање од цена на упоредивим тржиштима, као и која тржишта ће се узимати у обзир и сматрати упоредивим приликом процене која метода контроле цена ће бити примењена.

На крају, TELENOR DOO истиче да је од велике важности обезбеђивање потпуне транспарентности LRIC модела који ће Агенција примењивати у обрачуну регулисаних услуга, те је мишљења да је потребно операторима са ЗТС ставити на располагање модел, као и све његове пратеће елементе.

Одговор Агенције:

Агенција је размотрила коментар TELENOR DOO да је потребно прецизирати случајеве у којима се јавља потреба да Агенција приступи системима оператора, имајући у виду да члан 3. Нацрта правилника садржи одредбу којом се дефинише начело проверљивости података. С тим у вези, Агенција указује да проверљивост података корисницима пружа уверење да информације веродостојно представљају економски феномен на који се односе, при чему сама провера може бити директна или индиректна. Директна провера значи да се информација проверава директним посматрањем, док индиректна провера значи проверу улазних података

модела, формула или других техника и поновни обрачун резултата коришћењем исте методологије. Агенција напомиње да су, у контексту LRIC модела, провере ограничене на улазне податке модела. Агенција истиче да се начела прописана одредбом члана 3. Правилника о примени трошковног принципа, одвојених рачуна и извештавању од стране оператора са значајном тржишном снагом у области електронских комуникација односе и на модел исторјских трошкова и модел текућих трошкова (FAC модели), по којима оператори са ЗТС Агенцији подносе регулаторне извештаје који су предмет ревизије, подразумевајући низ контролних активности, између осталог, проверу улазних података, као и проверу обрачуна и излазних вредности. Имајући у виду претходно наведено, Агенција закључује да није сврсисходно у члану 3. Нацрта правилника дефинисати све случајеве у којима је потребан приступ системима оператора и напомиње да се такве активности предузимају када је то неопходно, при чему се односе на податке повезане са моделима у примени.

Агенција је размотрила предлог TELENOR DOO да је потребно додатно прецизирати појам стопе трошкова позајмљеног капитала (Rd). С тим у вези, Агенција истиче да је за обрачун стопе трошкова сопственог капитала доступно више различитих методолошких приступа од којих је, у складу са важећим европским прописима и најбољом праксом, изабран *Capital Asset Pricing Model*, чија је формула приказана у члану 5. Нацрта правилника. Стопа трошкова позајмљеног капитала такође је дефинисана у складу са релевантним европским прописима. Она може бити мерена директно каматном стопом на дуг компаније, али се често изражава као збир стопе приноса на неризична улагања и кредитне премије. Поред тога, Агенција на годишњем нивоу објављује Студију о прорачуну стопе пондерисаних просечних трошкова капитала за тржиште мобилне телефоније, у оквиру које се се дају детаљније информације о обрачуну њених компоненти у пракси, укључујући и стопу трошкова позајмљеног капитала, те је додатно дефинисање стопе приноса позајмљеног капитала у Нацрту правилника сувишно. У погледу коментара TELENOR DOO да је за обрачун цене мобилне терминације потребно применити LRIC+ модел уз поступно снижавање цена у периоду од најмање 3 године, Агенција указује да је прописала чист LRIC модел за обрачун цена терминације позива у јавној фиксној и јавној мобилној комуникационој мрежи, који представља препоручени модел Препоруком Комисије од 7. маја 2009. године о регулацији цена фиксне и мобилне терминације позива у Европској унији (2009/396/ЕЗ), као и пратећим Експланаторним меморандумом који додатно појашњава економске разлоге за примену чистог LRIC модела. Агенција напомиње да је један од разлога доношења овог подзаконског акта управо и хармонизација са прописима Европске уније, како је и наведено у образложењу Нацрта правилника.

Такође, према документу „*Mobile termination rates and cost model*“ који је у јануару 2021. године објавио Cullen International, а који даје преглед различитих приступа регулације које поједини регулатори у државама чланицама примењују у односу на цене терминације позива у јавној мобилној комуникационој мрежи, чак у 22 државе чланице примењује се чист „одоздо према горе“ LRIC модел (чист BU-LRIC). Од преосталих пет држава чланица, једино Финска користи модел потпуно алоцираних трошкова (FAC) за обрачун цена терминације позива у

јавној мобилној комуникационој мрежи, док Естонија, Летонија, Литванија и Румунија користе метод упоређивања цена, при чему се упоређују цене држава чланица Европске уније које су примениле чист BU-LRIC.

Поводом предлога TELENOR DOO за прецизирање периода за фазну примену трошковно заснованих цена према LRIC од најмање 3 године, Агенција напомиње да ће такав рок бити одређен решењем којим се одређују цене регулисаних услуга оператора са ЗТС имајући у виду конкретне околности случаја, уколико се утврди да постоји потреба за фазном применом трошковно заснованих цена, у складу са одредбом из члана 8. Нацрта правилника, те дефинисање рока у Нацрту правилника не би било сврсисходно.

Агенција је размотрила предлог TELENOR DOO да се одредбе члана 6. Нацрта правилника допуне тако да се предвиди да оператори са ЗТС имају могућност верификације димензиониране мреже и покривености добијених применом LRIC модела. У вези са тим, Агенција напомиње да се LRIC моделом димензионирају мрежни елементи који су неопходни за пружање дефинисаног скупа регулисаних услуга, а њихов капацитет се одређује тако да задовољи потребе свих услуга које оператор са ЗТС пружа. Имајући у виду да се димензионирање мреже ефикасног оператора врши на основу инжењерских правила која узимају у обзир модуларну природу мрежне опреме, при чему се као улазне информације користе подаци које достављају оператори са ЗТС у складу са чланом 7. Нацрта правилника, Агенција сматра да нема потребе за додатном верификацијом података од стране оператора са ЗТС.

Када је реч о аргументу TELENOR DOO да је потребно прецизније дефинисати шта подразумева значајно одступање од цена на упоредивим тржиштима, као и која тржишта ће се узимати у обзир и сматрати упоредивим приликом процене која метода контроле цена ће бити примењена, Агенција указује да ће значајно одступање бити утврђено с обзиром на околности конкретног случаја и имајући у виду стање на тржишту и ефекте цена, те дефинисање прецизнијег износа одступања у Нацрту правилника не би било сврсисходно. Што се тиче конкретизације упоредивих тржишта приликом процене која метода контроле цена ће бити примењена у случају обрачуна регулисаних цена мобилне терминације, Агенција истиче да ће бити разматрана упоредива тржишта држава у окружењу због сличности у степену развоја тржишта. Агенција подсећа да је, у досадашњој пракси, када је као метод контроле цена на велепродајном тржишту терминације позива у мобилној мрежи користила метод упоређивање цена, анализа обухватала велепродајна тржишта терминације позива у мобилној мрежи држава у окружењу, односно четири државе чланице Европске уније и четири државе које још увек нису чланице Европске уније. Агенција сматра да није целисходно вршити прецизирање конкретних упоредивих тржишта у Нацрту правилника.

Што се тиче предлога да се операторима са ЗТС LRIC модел стави на располагање, Агенција указује да сам модел није саставни део Нацрта правилника и да су у Нацрту правилника регулисане основе LRIC модела и начин његове примене, што обезбеђује транспарентност и правну извесност у погледу примене LRIC модела.

Коментари Телеком Србија а.д.

Телеком Србија а.д. је доставио Агенцији коментаре на Нацрт правилника дана 4. марта 2021. године (број: 86195/1-2021, наш број: 1-03-3400-3/21-2).

Телеком Србија а.д. је изнео да Закон искључује могућност примене „*bottom-up*“ модела јер оператор са ЗТС, сходно члану 68. став 5. Закона, има право на повраћај улагања по разумној стопи. „*Bottom-up*“ LRIC модел, по својој суштини, калкулише трошкове хипотетичке мреже коју би користио ефикасни оператор и који немају никакве везе са стварним трошковима које има оператор са ЗТС. У прилог наведеном је, према речима Телеком Србија а.д., члан 68. став 4. Закона који прописује да се приликом одређивања мера из става 3. истог члана, посебно води рачуна о претходним улагањима оператора са ЗТС, подстицању даљих улагања и могућности повраћаја улагања по разумној стопи, с обзиром на повезане ризике. Стога, Телеком Србија а.д. сматра да Нацрт правилника треба да пропише „*top down*“ LRIC модел.

Као алтернативно решење Телеком Србија а.д. предлаже да се у Нацрту правилника остави могућност оператору са ЗТС да, поред „*bottom up*“ модела који прорачунава Агенција, развије и прорачуна „*top down*“ модел и резултате достави Агенцији. У том случају би резултати модела који развије оператор са ЗТС представљали допуну, помоћни алат, односно додатне улазне податке за подршку процесу одлучивања о ценама регулисаних услуга.

Телеком Србија а.д. сматра да би прорачун „*top down*“ LRIC модела од стране оператора на начин који би био транспарентан, прецизан и заснован на реалним подацима, допринео свеобухватном увиду Агенције у трошкове, цене коштања и профитабилност појединих услуга и тржишта у целини. Телеком Србија а.д. је мишљења да би коришћење већег броја доступних алата у складу са принципима LRIC методологије и сагледавање резултата различитих варијанти LRIC методологије („*top down*“ и „*bottom up*“) омогућило Агенцији да у процесу одлучивања о ценама на располагању има више информација и прецизније податке, те предлаже могућност да се „*top down*“ модел уреди по следећим принципима:

- навести у Нацрту правилника да оператор са ЗТС може развити „*top down*“ LRIC модел, који у том случају мора да буде заснован на прихваћеним принципима LRIC методологије, регулативи Европске уније и најбољој индустријској пракси, а по потреби ревидиран од стране екстерне ревизије (нови члан или допуна члана 6. у коме се наводе различити модели и варијанте који се користе у прорачунима);
- модел који развија и прорачунава оператор са ЗТС може бити употребљен као извор података за „*bottom up*“ модел, оператор са ЗТС мора омогућити приступ, увид и образложење података Агенцији (допуна члана. 7);
- резултати модела које оператор са ЗТС доставља Агенцији, могу бити искоришћени као један од улазних података у одлучивању о ценама регулисаних услуга (члан 8.), као што и у досадашњој пракси резултати модела нису директно преликани на цене, већ је

Агенција примењивала различите методе у одлучивању о ценама (различити распони трошкова и WACC стопа, *benchmarking*);

- може се предвидети обавеза или могућност екстерне ревизије, по угледу на члан 45. Правилника о примени трошковног принципа, одвојених рачуна и извештавању од стране оператора са ЗТС у области електронских комуникација („Службени гласник РС“, број 52/11) уз омогућен увид Агенције у модел.

Одговор Агенције:

Поводом коментара Телеком Србија а.д. да Закон искључује могућност примене „*bottom-up*“ LRIC модела, јер оператор са ЗТС има право на повраћај улагања по разумној стопи, Агенција напомиње да приступи у примени LRIC модела нису предмет законске регулативе, те Закон не прописује овакав ниво детаљности у погледу модела обрачуна трошкова и учинака, што значи да се одговарајући приступ у примени LRIC модела ближе уређује подзаконским актом. Такође, чланом 6. Нацрта правилника је прописано да се приликом обрачуна трошкова капитала користи просечна пондерисана цена капитала (WACC стопа) коју објављује Агенција, чиме је узет у обзир повраћај улагања оператора са ЗТС по разумној стопи.

У вези са коментаром Телеком Србија а.д. да Нацрт правилника треба да пропише „*top down*“ LRIC модел, Агенција је у примени LRIC модела прописала приступ „одоздо према горе“, који представља модел препоручен тачком 2. Препоруке Комисије од 7. маја 2009. године о регулацији цена фиксне и мобилне терминације позива у Европској унији (2009/396/ЕЗ), а имајући у виду да је један од разлога доношења овог подзаконског акта и хармонизација са прописима Европске уније, како је и наведено у образложењу Нацрта правилника.

Агенција је размотрила коментар Телеком Србија а.д. који се односи на остављање могућност оператору са ЗТС да поред „*bottom up*“ LRIC модела који прорачунава Агенција користи „*top down*“ LRIC модел, те указује да се Нацртом правилника уређује искључиво LRIC модел којим се обрачунава цена регулисаних услуга на основу података које доставе оператори са ЗТС на релевантном тржишту, стога за примену тог модела нису потребни додатни подаци које би оператор са ЗТС сам прорачунао користећи „*top down*“ LRIC модел. Из тог разлога Агенција не може прихватити овај предлог Телеком Србија а.д.