



Serbia Broadband • Srpske kablovske mreže d.o.o.
Bulevar Peka Dapčevića 19, Beograd (Voždovac)
PIB 101038731 • MB 17280554
TR 170-998-27 kod UniCredit Banke Beograd • www.sbb.rs

"SBB" d.o.o.

broj 0302/2022
07-04. 20 22 god
BEOGRAD

Regulatorna agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge

Palmotićeva 2

11000 Beograd

Predmet: **Komentari na Nacrt izveštaja o analizi veleprodajnog tržišta središnjeg pristupa koji se pruža na fiksnoj lokaciji za proizvode za masovno tržište (SBB)**

Datum: 7. 4. 2022. godine

Poštovani,

Dana 7.3.2022. godine, Regulatorna agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge („RATEL“) objavila je poziv javnosti da da mišljenje u okviru javnih konsultacija o Nacrtu izveštaja o analizi veleprodajnog tržišta središnjeg pristupa koji se pruža na fiksnoj lokaciji za proizvode za masovno tržište („Izveštaj“). 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 izjašnjenje na Izveštaj u okviru javnih konsultacija u ostavljenom roku.

1. Uvod

SBB pozdravlja pravilan zaključak RATEL-a da Telekom Srbija predstavlja operatora sa pojedinačnom značajnom tržišnom snagom na veleprodajnom tržištu središnjeg pristupa koji se pruža na fiksnoj lokaciji za proizvode za masovno tržište¹, te se nada da će mere koje će biti određene navedenom operatoru nakon okončanja analize tržišta dovesti do povećane konkurentnosti tržišta, u najboljem interesu krajnjih

¹ Napomene radi, nije najjasnije iz kog razloga Izveštaj u određenim segmentima odvojeno tretira operatora Moja Supernova (iako notira da je isti pripojen Telekom Srbija u 2021. godini), koji predstavlja sastavni deo Telekom Srbija, ali ni zašto se Yunet International (u 82% vlasništva Telekom Srbija već dugi niz godina) i Pošta Srbije (koja je takođe prestala da posluje u sferi delatnosti kablovskih telekomunikacija i prodala svojinu na elektronskoj komunikacionoj opremi Telekom Srbija u 2021. godini: <https://www.posta.rs/lat/info/vest-detalnije.aspx?ID=8979>), ali i pre toga je bila povezano društvo Telekom Srbija) tretiraju kao samostalni privredni subjekti, umesto da se obuhvate u analizi tržišne pozicije Telekom Srbija.

korisnika. Međutim, SBB smatra da je trenutni pristup Izveštaja, koji podrazumeva izostavljanje iz obaveza usluge *bitstream* pristupa koji se može realizovati putem hibridnih optičko-koaksijalnih mreža i putem optičkih kablova nezakonit, protivan relevantnim ekonomskim i tehnološkim standardima, da selektivno privileguje Telekom Srbija, da je protivan načelu tehnološke neutralnosti² i fundamentalno obesmišljava cilj regulacije, s obzirom na dostupnu mrežnu infrastrukturu i strateške planove Telekom Srbija, prirodu relevantnih usluga, prethodnu praksu Telekom Srbija i stvarne potrebe alternativnih operatora, odnosno krajnjih korisnika. Imajući navedeno u vidu, od ključnog je značaja da RATEL blagovremeno izmeni nalaze Izveštaja tako što će odrediti mere kojima bi se omogućio pristup alternativnih operatora hibridnim optičko-koaksijalnim mrežama i optičkoj infrastrukturi Telekom Srbija na fer, transparentnim i pravičnim principima.

SBB je saglasan sa zaključkom RATEL-a da na relevantnom tržištu ne postoji efikasna konkurencija, odnosno da Telekom Srbija raspolaže sa značajnom prednosti nad konkurentima u pogledu pozicije na relevantnom tržištu, kontrole nad infrastrukturom koju je teško replicirati, kao i drugih preimućstava u pogledu vertikalne integracije, ekonomije obima i opsega, što znači da ovaj operator ima dominantan položaj i pojedinačnu značajnu tržišnu snagu na relevantnom tržištu i da je radi uspostavljanja efikas(n)ije konkurencije, neophodno odrediti mu odgovarajuće regulatorne mere na veleprodajnom nivou tržišta. Međutim, predložene mere kojima se iz obaveza isključuju napredne mreže koje Telekom Srbija kontroliše, nisu odgovarajuće za taj cilj.

Prema evropskoj praksi³, regulatorne obaveze moraju da budu zasnovane na principima koji obuhvataju regulatornu predvidljivost, zaštitu efikasnih investicija i inovacija i konkurenciju na osnovi infrastrukture. Međutim, u pogledu o(ne)mogućavanja pristupa hibridnoj optičko-koaksijalnoj mreži i optičkoj mreži Telekom Srbija, utvrđeno činjenično stanje ne potkrepljuje procene RATEL-a, te su zaključci RATEL-a suprotni osnovnim načelima i ciljevima 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. RATEL reguliše tehnologiju koju Telekom Srbija ubrzano napušta i koja ne može legitimno omogućiti alternativnim operatorima konkurentnu ponudu, dok bez razumnog obrazloženja odbija da odredi mere koje bi zapravo dovele do povećane konkurentnosti

² Treba imati u vidu da su prema preporuci Evropske komisije još od pre dvanaest godina, br. 2010/572/EU (st. 33 preambule i st. 32-33 izreke), nacionalna regulatorna tela obavezna da primenjuju princip nediskriminacije, odnosno da obavežu xDSL operatora da ažurira svoju veleprodajnu *bitstream* ponudu u pogledu optičke infrastrukture blagovremeno, te da ponudi sličnu ponudu operatorima-korisnicima.

³ Smernice za tržišnu analizu i ocenu značajne tržišne snage u skladu sa EU regulatornim okvirom za mreže i usluge elektronskih komunikacija br. 2018/C 159/01 („2018 SMP Smernice“), st. 20.

tržišta, što je naročito važno s obzirom da su ključni kriterijumi opredeljenja korisnika za ponudu određenog operatora, pored cene, kvalitet signala i brzina protoka, te imajući u vidu notirano stalno povećanje tražnje za unapređenim brzinama Interneta.

Shodno navedenom, SBB smatra da je od ključne važnosti da RATEL zaključke Izveštaja dovede do logički zasnovanog ishoda koji bi bio usaglašen sa relevantnim pravnim okvirom, ciljevima regulacije i očekivanim razvojem tržišta: odnosno, da pored xDSL infrastrukture, RATEL odredi obaveze i za kablovsku i optičku mrežu Telekom Srbija, što bi omogućilo stvarni, a ne fiktivni razvoj konkurencije na relevantnom tržištu, odnosno učinilo predloženu regulativu zaista smislenom.

Konačno, SBB ne može da ne primeti određenu nekonzistentnost zaključaka RATEL-a u pristupu povodom analize relevantnih tržišta i tržišne snage u prethodnih nekoliko godina. U novembru 2017. godine, RATEL donosi rešenje kojim utvrđuje pojedinačnu značajnu tržišnu snagu Telekom Srbija i određuje mu regulatorne obaveze za xDSL infrastrukturu. U junu 2018. godine, neobičnom brzinom imajući u vidu redovnu dinamiku analiza tržišta, RATEL zaključuje da i Telekom Srbija i SBB imaju pojedinačnu značajnu tržišnu snagu na relevantnom tržištu, ali u martu 2019. godine, odlučuje da isti operatori u stvari imaju zajedničku značajnu tržišnu snagu, te reguliše kako xDSL infrastrukturu, tako i HFC mrežu. RATEL potom ne postupa ni na koji način kako bi naložio Telekom Srbija da omogući pristup HFC mreži koju kontroliše na višestruke zahteve SBB-a, suprotno izričitoj izreci važeće odluke. Sada, u martu 2022. godine, nakon što je Telekom Srbija u potpunosti integrisao u svoje poslovanje značajnu HFC mrežu i izgradio optičku infrastrukturu, RATEL se nakon pet godina ponovo vraća na (neizbežan) zaključak da Telekom Srbija ima pojedinačnu značajnu tržišnu snagu, ali mu ponovo reguliše samo xDSL infrastrukturu, iako navedeni operator istu u velikoj meri napušta. Ne može se izbeći utisak da se ishodi analiza tržišta RATEL-a gotovo neumitno poklapaju sa strateškim planovima i poslovnim aktivnostima operatora u državnom vlasništvu (Telekom Srbija), te ne izraziti određena skepsa u vezi sa stvarnim dometom predviđenih regulatornih mera na unapređenje konkurencije na tržištu.

2. Izuzimanje HFC i optičke infrastrukture iz opsega prethodne regulacije

a. Pogrešne ili nepotpune činjenice

RATEL je relevantno tržište definisao na tehnološki neutralnom principu, utvrdivši da veleprodajno tržište



Serbia Broadband • Srpske kablovske mreže d.o.o.
Bulevar Peka Dapčevića 19, Beograd (Voždovac)
PIB 101038731 • MB 17280554
TR 170-998-27 kod UniCredit Banke Beograd • www.sbb.rs

središnjeg pristupa čini veleprodajna usluga *bitstream* pristupa koja se može realizovati putem mreže bakarnih parica i xDSL tehnologije, hibridne optičko-koaksijalne mreže operatora kablovskih distributivnih sistema i optičkih kablova u FTTx mrežnoj arhitekturi. Međutim, u pogledu mrežne infrastrukture Telekom Srbija, RATEL potom specifično izuzima potonje dve mrežne infrastrukture iz regulacije, sa ocenom da ove mreže operatora sa značajnom tržišnom snagom „*nemaju značajno pokrivanje, budući da [...]*“:

- u slučaju HFC infrastrukture, „*penetracija korisnika širokopojasnog pristupa Internetu [Telekom Srbija] u odnosu na ukupan broj domaćinstava iznosi nešto preko 9%*“;
- u slučaju optičke mreže, „*je zastupljenost ove usluge i dalje relativno niska (14% tržišnog učešća mereno brojem pretplatnika)...procenat pretplatnika koji pristup Internetu realizuju putem optičke infrastrukture u FTTH arhitekturi operatora Telekom Srbija predstavlja oko 9% od ukupnog broja korisnika fiksnog širokopojasnog pristupa Internetu*“

RATEL istovremeno navodi da HFC mreža ima pojedinačno najveće učešće u ukupnom broju pretplatnika, i da optička mreža beleži u dužem periodu najveći procentualni rast, ali zaključuje da je broj korisnika i dalje „*relativno mali*“ (nepoznato je šta predstavlja „*dovoljno veliki*“ broj korisnika za regulatorne obaveze, s obzirom da je ovaj kriterijum, kao i „*dovoljna rasprostranjenost*“, potpuno diskreciono opredeljen) u odnosu na broj pretplatnika koji širokopojasni pristup Internetu realizuju putem xDSL, čime opravdava propuštanje da iste reguliše. Ukoliko se samo zadrži dinamika rasta broja korisnika (pa čak i zanemari nesumnjivo proširenje rasprostranjenosti mreže), u periodu do sledeće analize (koji je RATEL dužan da razmatra i projektuje po zakonskim kriterijumima), navedene mreže će predstavljati pretežni deo tržišta (a ne malu zastupljenost), a pokrivenost xDSL korisnika *bitstream* obavezama će biti čista egzotika.

U nastavku, SBB će detaljnije obrazložiti zašto je ovaj pristup nezakonit i neodgovarajući u odnosu na cilj regulacije. Međutim, prvo treba imati u vidu zašto je potpuno činjenično neopravdan:

- kriterijum „*značajne pokrivenosti*“ kao prethodni uslov za regulaciju određene mrežne infrastrukture je potpuno paušalan i nepotkrepljen bilo kakvim relevantnim standardima, te RATEL koristi različite činjenične arguemente za oslobađanje od regulacije HFC infrastrukture i optičke mreže, čime implicira pristrasnost i diskreciono odlučivanje. Naime, u slučaju HFC infrastrukture, RATEL analizira rasprostranjenost u odnosu na penetraciju takve infrastrukture prema ukupnom

broju korisnika (iako istovremeno navodi da Moja Supernova sama ima 13% tržišnog učešća, što iznosi oko 224.900 korisnika⁴), dok u pogledu optike uslugu računa u odnosu na tržišno učešće Telekom Srbija u ukupnom broju korisnika (što iznosi oko 155.700 korisnika). Ako bismo pokušali da imamo konzistentan pristup (a ne pristup koji RATEL smatra najprikladnijim za oslobađanje svake pojedine napredne mreže), prema kriterijumu broja korisnika, prema sopstvenim nalazima, RATEL oslobađa od regulacije 22% ukupnog broja korisnika na tržištu, odnosno oko 380.600 korisnika koji u ovom trenutku imaju aktivne priključke na napredne mreže, što predstavlja oko 41,39% ukupnog broja aktivnih korisnika Telekom Srbija. Ne postoji niti jedan razlog da RATEL gotovo polovinu korisnika Telekom Srbija (sa najatraktivnijom infrastrukturom) isključi iz regulacije, a da „omogućiti“ alternativnim operatorima pristup mreži koju i sam Telekom Srbija supstituiše, a korisnici napuštaju. Pri tom, RATEL izričito zaključuje da su napredni priključci deo relevantnog tržišta i da je moguće ponuditi takvu uslugu na veleprodajnom nivou. Po kom kriterijumu RATEL zaključuje da 591.000 xDSL korisnika (34,16% ukupnog broja korisnika na tržištu) predstavlja „dovoljnu“ rasprostranjenost, a 380.600 (22%) nedovoljnu, zašto veštački odvajaju različite mrežne infrastrukture Telekom Srbija, i zašto smatra da je legitimno diskriminisati korisnike Telekom Srbija (pa jedni imaju opciju alternativnog pružaoca usluge, a drugi ne), posve je nejasno;

- po postojećem stanju na dan analize⁵, tržišne okolnosti su se dodatno promenile, pa na teritoriji Srbije svega 29,7% korisnika koristi xDSL (dakle, već sad oko 537.570 korisnika, što je pad od

⁴ Supernova bi sama bila drugi najveći kablovski operator (što nije ni čudo, s obzirom da je Telekom Srbija izvršio akviziciju desetina alternativnih operatora, sprečavajući razvoj učinkovite konkurencije, uključujući nekoliko najvećih igrača nakon SBB-a, što nije ni krio kao strateško opredeljenje i cilj akvizicija). Napomene radi, u prethodnom periodu je Telekom Srbija isticao da je Supernova imala preko 300.000 korisnika, te je nejasno zašto je došlo do ovako značajnog smanjenja (<https://mts.rs/O-Telekomu/Medija-centar/a86496-Supernova-galaksija-integriranih-usluga.html>) u periodu analize. Međutim, nezavisno od navedenog, posebno je indikativno da je u prethodnim analizama tržišta, RATEL kao bitan faktor smatrao mogućnost izbora alternativnih infrastrukture za operatore korisnike, što je princip koji u potpunosti napušta u situaciji kada Telekom Srbija kontroliše različite infrastrukture.

⁵ Kvartalni izveštaj RATEL-a za Q4 2021. godine. SBB ističe da su 2018 SMP Smernice (str. 3-4, 19.) i Eksplanatorni memorandum o primeni 2018 SMP Smernica (str. 6.) izričite: *regulatorna tela su obavezna da analiziraju trenutno dostupne informacije pri analizi razvoja tržišta; pri analizi tržišta, regulatorna tela su obavezna da razmatraju očekivani razvoj tržišta u periodu do naredne analize. Iz principa dobre uprave i prakse evropskih administrativnih organa proizilazi obaveza da se tržišna analiza sprovede od strane nacionalnih regulatornih tela na osnovu „informacija i podataka koje postoje u vreme usvajanja relevantne odluke“, te da ih prati analiza budućih dešavanja. Ignorisanje bilo kog relevantnog događaja ili informacija do dana donošenja odluke bi predstavljalo kršenje principa dobre uprave, te jasno odstupanje od odgovarajućih evropskih preporuka i principa koje primenjuju regulatorni organi u Evropskoj uniji. Međutim, RATEL je obavezna ne samo da uzme u obzir sve podatke koji su joj na raspolaganju u trenutku donošenja odluke, već je dužna da sprovede analizu očekivanog razvoja tržišta (eng. forward-looking perspective), odnosno dinamike konkurencije, koja predstavlja osnovni postulat 2014 Preporuka (str. 9) i 2018 SMP Smernica (str. 13-14, 25 itd.). To znači da je RATEL dužna da analizira kako će se tržište razvijati u budućnosti, a ne samo šta se dešavalo u poslednjih par godina.*

dodatnih 53.430 u odnosu na Izveštaj, ili 9%), 44,8% koristi kablovski pristup, a čak 19,6% koristi optički pristup. Dakle, efekat regulacije na xDSL je još manji, a efekat izostavljanja regulacije za HFC i optičku mrežu nesumnjivo još dramatičniji. Prema Izveštaju, u periodu 2018-2020. godine, kablovski pristup na ukupnom tržištu stabilno ima 44-46% tržišta, xDSL *dramatično* pada sa 43% na 34% (a potom na 29,7%), a optika skače sa 7% na 14% (a potom na 19,6%). Prema Izveštaju, u periodu 2018-2020. godine je na tržištu broj xDSL korisnika pao sa 665.000 u 2018. godini, dakle za 74.000, dok je broj korisnika HFC infrastrukture porastao za 115.000, a optičke infrastrukture za 129.000. Pritom, RATEL ukazuje da je kablovska mreža najčešća vrsta pristupa, optička mreža kontinuirano najperspektivnija (sa procentom rasta od 43% u odnosu na prethodnu godinu, a u poslednjih par godina i preko 50%), a vrlo je lako moguće da je već danas xDSL izjednačen sa optičkim i HFC korisnicima samog Telekom Srbija po broju, ili će veoma brzo to biti (posebno s obzirom na pokrivenost samih, već izgrađenih priključaka).

Međutim, RATEL regulatornim obavezama obuhvata manje od trećine tržišta, segment koji je opao za 13,3% u trogodišnjem periodu, i to deo koji ubrzano opada/nestaje i ima evidentno inferiornije karakteristike (sam Izveštaj ističe da mreža bakarnih parica nije u mogućnosti da ponudi velike brzine pristupa kojim bi parirao navedenim mrežama), dok oslobađa infrastrukturu koja je stabilna ili koja raste za 12,6% u istom periodu u pogledu relativne zastupljenosti tehnologija, a svakako izuzetno dinamično raste u apsolutnom smislu, te koja evidentno zamenjuje xDSL dramatično brzo. Sam Izveštaj prepoznaje da se vrši *supstitucija* tradicionalne mreže bakarnih parica novoizgrađenim optičkim mrežama (a ne npr. paralelni rast), koja se značajno ubrzava i izaziva značajne promene u dizajnu relevantnih pristupnih proizvoda, te da ima veliki uticaj na izbor odgovarajućih usluga na veleprodajnom tržištu, te zaključuje da je ovakva migracija očekivana, imajući u vidu promene korisničkih navika, porast korišćenja *video streaming* aplikacija kao i paralelnih uređaja, što rezultira i promenom strukture Internet paketa, kao i povećanjem obima ostvarenog saobraćaja – međutim, u potpunosti ignoriše ove okolnosti pri dizajnu regulatornih obaveza. Izveštaj pri razmatranju tehnološkog razvoja na tržištu širokopojasnog pristupa upravo potencira optičku i HFC arhitekturu, a potom iste ostavlja van domašaja regulacije, onemogućavajući ostvarenje cilja regulacije – razvoja konkurencije i omogućavanja jačanja alternativnih operatora i povećanja izbora za korisnike, odnosno mogućnosti da alternativni operatori uđu na tržište;

- Međutim, broj korisnika je samo početna tačka u analizi stanja na tržištu. Naime, prema

metodologiji samog Izveštaja, pod pokrivenim domaćinstvima (eng. *homes passed*) se podrazumeva broj domaćinstava pokrivenih fiksnom (žičnom) pristupnom mrežom, i to 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 značajnih resursa. Pod angažovanjem značajnih resursa podrazumeva se instalacija nove opreme, izgradnja kablovske kanalizacije, postavljanje stuba, izgradnja novog kabineta, postavljanje novog splitera ili iznajmljivanje linije. Međutim, pri izuzimanju određenih mrežnih infrastruktura Telekom Srbija od regulatornih obaveza, RATEL je neposredno odstupila od navedenog pristupa, jer je uzimala u obzir samo *aktivne priključke*. Ovakav zaključak je suprotan metodologiji koju sam RATEL citira, odnosno kontradiktoran je pojmu pokrivenog domaćinstva i suštini prethodne regulacije (omogućavanju alternativnih operatora da pristupe pojedinom domaćinstvu) - suština analize rasprostranjenosti mreže jeste da se vidi *gde postoji priključak, odnosno gde se može pružiti usluga*. Korisnik upravo zbog težnje da primi uslugu operatora-korisnika koji koriste bitstream Telekom Srbija može postati fiksni pretplatnik. Dakle, broj pretplatnika se ne može smatrati odgovarajućim merilom rasprostranjenosti infrastrukture Telekom Srbija. Bitno je da Telekom Srbija ima mogućnost da priključi konkretnog korisnika, da ima infrastrukturu. Ukoliko operator ima mogućnost da dođe do određenog korisnika, bez značajnijih ulaganja, u stanju je da mu ponudi usluge i vrši konkurentski pritisak na druge učesnike na tržištu. Operatorima-korisnicima je relevantna rasprostranjenost mreže, odnosno mogućnost pružaoca usluge da pristupi korisniku (bez obzira na to da li pružalac usluge stvarno i pruža tu uslugu korisniku; upravo zbog toga tržišni udeli na maloprodajnom nivou tržišta nisu odgovarajući pokazatelj značaja određenog operatora za operatore-korisnike). Ako postoji priključak, pružalac usluge može da saraduje sa operatorom-korisnikom, jer mu omogućava da ponudi svoju uslugu krajnjem korisniku; to ne znači da je neophodno da u tom trenutku pružalac usluge stvarno pruža uslugu istom korisniku. Važna je dostupnost infrastrukture, ne broj trenutnih aktivnih korisnika operatora-pružaoca usluge. Broj pretplatnika je nužno manji od pokrivenosti mreže: ukoliko korisnici otkazu uslugu, Telekom Srbija i dalje zadržava mrežnu infrastrukturu, kablovi ne ispare iz zida, odnosno Telekom Srbija i dalje ima linijski pristup krajnjem korisniku i može mu pružati uslugu (odnosno, takav priključak alternativni operator može iskoristiti za konkurentnu ponudu).

U tom pogledu, treba imati u vidu ključne faktore vezane za rasprostranjenost mrežne infrastrukture Telekom Srbija:



- prema samom Izveštaju, broj *homes passed* HFC infrastrukture Telekom Srbija iznosi približno **579.000** (33,47% od ukupnih 1,73 miliona pretplatnika na tržištu, ili **26%** od ukupnog broja *homes passed* Telekom Srbija, koji iznosi 2,2 miliona);
- prema javnim izjavama odgovornih lica Telekom Srbija, Telekom Srbija ima **1.000.000 homes passed** u optičkoj infrastrukturi⁶ (57,8% od ukupnih 1,73 miliona pretplatnika na tržištu, ili **45,45%** od ukupnog broja *homes passed* Telekom Srbija, koji iznosi 2,2 miliona). Broj mogućih priključaka u optičkoj infrastrukturi Telekom Srbija već gotovo dvostruko premašuje postojeći broj aktivnih xDSL korisnika;

Dakle, RATEL predloženim pristupom izostavlja iz regulacije **1.579.000 homes passed**, koji pokrivaju ukupno **71,45% footprint-a** Telekom Srbija (ukoliko nema značajnijih preklapanja između optike i HFC-a Telekom Srbija, što je racionalna pretpostavka, s obzirom da je Telekom Srbija investirao u akviziciju operatora i izgradnju optičke mreže paralelno), što predstavlja ogroman deo aktuelne raspoložive mrežne infrastrukture operatora sa značajnom tržišnom snagom, i značajnu pokrivenost srpskog tržišta. Naprotiv, RATEL reguliše samo minornu, zastarelu infrastrukturu koju Telekom Srbija ne planira da koristi, te koju ubrzano menja. Ponavljamo, alternativne operatore ne bi trebalo da zanima da li je korisnik *aktivan korisnik* Telekom Srbija (čak, u slučaju postojanja dugoročnih ugovora, činjenica da korisnik ima postojeći odnos sa Telekom Srbija predstavlja prepreku pristupu korisniku za alternativne operatore): interesuje ih da li mogu pristupiti korisniku putem dostupne mreže. Evidentno postoji veliki (i atraktivni) deo mreže Telekom Srbija gde im se to onemogućava, iz nejasnih razloga, odnosno da će *incumbent* operator zapravo biti oslobođen regulacije upravo u onim segmentima koji su bitni.

Podsećanja radi, u prethodnoj praksi regulacije relevantnog tržišta, kablovska mreža SBB-a je bila regulisana iako je u trenutku donošenja odluke po samom RATEL-u imala penetraciju od 18,35% i broj *homes passed* od 1 milion. Nejasno je kako su za jednog operatora navedene brojke relativno nedavno smatrane dovoljnom rasprostranjenosti za određivanje regulatornih mera, a za Telekom Srbija se smatraju argumentom za oslobađanje od iste;

⁶ <https://24sedam.rs/biznis/privreda/100099/vladimir-lucic-telekom-pobeduje-zato-nas-i-napadaju/vest>
<https://www.politika.rs/sr/clanak/501309/Osnova-buduceg-digitalnog-razvoj-bice-optika-i-5G>

- kao što sam RATEL navodi, raspoloživa brzina Interneta je bitan faktor za korisnike i razvoj tržišta, sa povećanom tražnjom za Internet paketima većih protoka, pri čemu HFC i optička infrastruktura imaju značajne prednosti u tom pogledu u odnosu na xDSL mrežu. Dovoljno je uporediti dramatičnu promenu raspodele pretplatnika fiksnog širokopojasnog pristupa Internetu prema RATEL podacima u svega par godina:

	Q4 2018.	2020. (Izveštaj)	Q4 2021.
manje od 2Mbit/s	0,3%	0,3%	0,2%
2Mbit/s-10Mbit/s	8,6%	3,8%	2,6%
10Mbit/s-30Mbit/s	49,7%	38%	32,1%
više od 30Mbit/s	41,4%	57,9%	65,1%

Dakle, podaci samog RATEL-a jasno pokazuju značajan i dramatičan trend prebacivanja korisnika na veće brzine Internet-a, u pogledu kojih optička i HFC infrastruktura imaju očigledne prednosti; navedeni podaci predstavljaju još jedan pokazatelj činjenične neopravdanosti predložene strukture regulacije (posebno imajući u vidu da u 2020. godini broj VDSL/VDSL vectoring pretplatnika iznosi oko 55% svih xDSL korisnika, dakle da značajan deo xDSL mreže nema ni izdaleka uporediv protok sa naprednim mrežama), pri čemu su prema RATEL-u, u 2020. godini najzastupljeniji Internet paketi brzina preko 100 Mb/s (27% učešća). Svi navedeni kriterijumi očigledno govore u prilog teze da je za cilj regulacije tržišta bespredmetno izuzimati pojedine infrastrukture Telekom Srbija od regulatornih obaveza.

b. Pogrešna primena materijalnog prava

Pristup RATEL-a prema kojem se operator sa značajnom tržišnom snagom selektivno za neke mrežne infrastrukture reguliše, a za neke ne, suprotan je predmetu regulacije i zakonskom okviru. Naime, ukoliko RATEL smatra da različite tehnološke platforme predstavljaju deo istog relevantnog tržišta, dužna je da ih tretira nediskriminatorno, odnosno bez privilegovanja određene platforme ili operatora. Isključivanjem optičkih kablova i HFC mreže iz relevantnih obaveza, RATEL bi neposredno kršio princip ravnopravnosti operatora i tehnološke neutralnosti, predviđen čl. 3, stav 1 tač. 2), 5) i 6) Zakona o elektronskim komunikacijama. Prema Strategiji razvoja mreža nove generacije do 2023. godine, „*krajnji cilj uspostavljanja mreža je tehnološka neutralnost*“. Isto tako, prema Strategiji razvoja elektronskih



Serbia Broadband • Srpske kablovske mreže d.o.o.
Bulevar Peka Dapčevića 19, Beograd (Voždovac)
PIB 101038731 • MB 17280554
TR 170-998-27 kod UniCredit Banke Beograd • www.sbb.rs

komunikacija u Republici Srbiji od 2010. do 2020. godine, „Kao preduslov dobrog funkcionisanja sistema u ovoj oblasti, navodi se tehnološka neutralnost, opravdana sa stanovišta postizanja maksimalnog iskorišćenja raspoloživih resursa, odnosno kao dobra platforma za dalji razvoj infrastrukture i istraživanja u oblasti elektronskih komunikacija“.

Protivno ovim principima, RATEL u okviru Izveštaja iznosi jasnu nameru da privileguje određene tehnološke platforme, i to upravo one koje predstavljaju jasan smer razvoja relevantnog tržišta, te koje omogućavaju najveće brzine protoka Interneta i konkurentnu uslugu operatorima-korisnicima u odnosu na Telekom Srbija. RATEL je dužna da pri analizi nediskriminatorno tretira operatore i različite načine tehnološkog pružanja usluge koje predstavljaju deo relevantnog tržišta, da analizira i reguliše tržišnu snagu dominantnog operatora (Telekom Srbija) nezavisno od toga preko koje tehnologije dominantni operator sprovodi svoju snagu, odnosno nezavisno od toga da li usluge korisnicima pruža preko optičke mreže ili bakarnih parica.

Prema odgovarajućim preporukama Evropske unije:

„Različite generacije tehnologije se smatraju delom istog tržišta (npr. 2G, 3G, 4G), posebno kada ne omogućavaju fundamentalno drugačije usluge, već samo unapređenje u kvalitetu i kapacitetu. Primera radi, iskustvo u primeni procedure po čl. 7 nije ukazalo na značajne razlike u lancu zamenljivosti kada se porede postojeće usluge širokopolasnog pristupa Internetu sa naprednijim uslugama preko optičke infrastrukture. Stoga, pristup FTTH, FTTB ili FTTC/VDSL mreži će se smatrati funkcionalno ekvivalentnim tradicionalnoj mreži bakarnih parica, osim ukoliko nadležni organi mogu da jasno demonstriraju da ne postoji zamenljivost u konkretnom slučaju.“⁷

Ukoliko je važno da operatori-korisnici imaju pristup tehnološki naprednijoj mreži kako bi mogli da pružaju konkurentne usluge, nije jasno zašto bi omogućavanje pristupa inferiornijim tehnologijama (gde Telekom Srbija nije našao za shodno u datom trenutku da postavi optičku mrežu), omogućilo uspostavljanje konkurentnosti na tržištu. Operatori-korisnici mogu ponuditi samo sporiju i manje fleksibilnu uslugu korisnicima, odnosno biti nekonkurentniji na tržištu, čime se dovodi u pitanje smisao regulative, dok RATEL ne reguliše najnapredniju tehnologiju koja ima najdinamičniji rast na tržištu. Prema Strategiji razvoja mreža nove generacije do 2023. godine, „u cilju poboljšanja kvaliteta mreže i zbog prednosti koje optički kablovi u prenosu signala imaju u odnosu na koaksijalne, teži se da **učešće optičkih kablova u mreži bude**

⁷ Eksplanatorni Memorandum za 2018 SMP Smernice, str. 18-19. Citirani dokument upravo ističe da nadležni organi podstiču migraciju na modernije mreže i ukidanje zastarelih infrastruktura.



Serbia Broadband • Srpske kablovske mreže d.o.o.
Bulevar Peka Dapčevića 19, Beograd (Voždovac)
PIB 101038731 • MB 17280554
TR 170-998-27 kod UniCredit Banke Beograd • www.sbb.rs

dominantno⁸. Strategija razvoja informacionog društva u Republici Srbiji identifikuje kao cilj da „svim građanima Republike Srbije do 2020. godine bude dostupan Internet visokog kvaliteta sa protokom najmanje 100 Mb/s“, te u tom cilju navodi da se „širokopolasni pristup sledeće generacije **zasniva na optičkim vlaknima kao glavnoj tehnologiji za povezivanje korisnika, uključujući domaćinstva, čime se omogućavaju protoci od preko 100 Mb/s**“⁹. Sam Izveštaj navodi da optički telekomunikacioni sistemi imaju „strateški značaj“ za razvoj mreža elektronskih komunikacija, elektronskih usluga i informacionog društva u celini. Istovremeno, Telekom Srbija bi unapređivanjem infrastrukture (što predstavlja višegodišnju praksu) progresivno bio oslobođan regulacije, a operatori-korisnici kontinuirano gubili raspoloživu infrastrukturu na kojoj bi mogli da zasnuju poslovanje (samo u poslednjih par godina su izgubili desetine hiljada potencijalnih xDSL korisnika). Kako takva regulativa može voditi održivoj konkurenciji ili stabilnom nastupu na tržištu za alternativne operatore? Navedeno je ogroman problem, posebno imajući u vidu obavezu uzimanja u obzir očekivanog razvoja konkurencije na relevantnom tržištu u periodu do naredne analize, odnosno obavezu RATEL-a da se pri određivanju *ex ante* regulacije bavi projektovanjem budućih očekivanih ishoda.

Prema Strategiji razvoja elektronskih komunikacija u Republici Srbiji od 2010. do 2020. godine, optička mrežna infrastruktura je predmet interesovanja mnogih operatora **zbog niza prednosti koje pruža u odnosu na druge tehnologije**, i to: (i) veći protok bita (ni u jednom drugom rešenju pristupa nije moguće postići tako visok kvalitet veze); (ii) povećanje prihoda; i (iii) smanjenje troškova. Citirani strateški dokument **očekuje da će upravo ova vrsta pristupa biti razvijana u narednom periodu**, što je u velikoj meri i realizovano, na osnovu prethodnih podataka.

U tom smislu, propustom da se reguliše optička i HFC infrastruktura onemogućava se konkurentnost alternativnim operatorima na velikom broju domaćinstava koja su priključena na optičku infrastrukturu Telekom Srbija, te direktno diskriminišu alternativni operatori, uključujući SBB. RATEL ne može da „poštuje“ i poziva se na princip tehnološke neutralnosti kada definiše relevantno tržište i zaključuje da usluge

⁸ Prema (davno usvojenoj) Strategiji razvoja elektronskih komunikacija u Republici Srbiji od 2010. do 2020. godine, „ADSL se kao osnovni pristup Internetu u razvijenim zemljama potpuno napušta. Bakarni kablovi se ili zamenjuju optičkim vlaknima, ili se postavlja nova infrastruktura, što objašnjava trend intenzivnog opadanja za navedenu tehnologiju“.

⁹ Takođe, isti strateški dokument navodi da „važan segment razvoja širokopolasnog pristupa je mobilni širokopolasni pristup kojim se omogućava pristup Internetu sa mobilnih uređaja i prenosnih računara nezavisno od lokacije na kojoj se korisnik nalazi“. Dakle, navedeni strateški dokumenti posebnu pažnju posvećuju razmatranju upravo dve tehnološke platforme na koje je RATEL zanemarila u predmetnoj analizi.



Serbia Broadband • Srpske kablovske mreže d.o.o.
Bulevar Peka Dapčevića 19, Beograd (Voždovac)
PIB 101038731 • MB 17280554
TR 170-998-27 kod UniCredit Banke Beograd • www.sbb.rs

predstavljaju supstitute, obuhvatajući sve mreže jednom definicijom tržišta, a onda isti princip krši pri izricanju regulatornih obaveza, na osnovu kriterijuma koje je diskreciono opredelila, bez pokrića u zakonu. Procenat zastupljenosti određene infrastrukture ne predstavlja osnov za izricanje regulacije, već tržišna snaga operatora koji infrastrukturu poseduje. Izveštaj ističe da Telekom Srbija povećanjem pokrivenosti optičkim mrežama „*dodatno jača svoj dominantan položaj*“, za koji zaključuje da je „*izvesno da će se povećati u narednom periodu*“ s obzirom na nasleđene infrastrukturne prednosti, a izbegava da izvuče logični zaključak – da je stoga od suštinske važnosti nametnuti mu regulatorne obaveze, koje bi omogućile alternativnim operatorima da mu barem u određenoj meri konkurišu na relevantnom tržištu, odnosno da je dužnost nadležnog organa da posledice sticanja ili jačanja dominantnog položaja na tržište *ublaži*, a ne *pospešuje*.

SBB posebno ukazuje na činjenicu koju Izveštaj podcrtava da se područja pružanja usluge kablovskih operatora međusobno retko preklapaju, te da kablovski operatori generalno nisu imali 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, jer nemaju isti pristup korisnicima. Spomenuta situacija na tržištu kablovske infrastrukture je očekivana, zbog ekonomske neracionalnosti konstrukcije paralelnih kablovskih mreža. Upravo iz navedenog razloga je posebno važan *bitstream* pristup HFC mreži Telekom Srbija: navedenim pristupom, alternativni operatori proširuju teritoriju na kojoj mogu da ponude uslugu korisnicima (*footprint*), što predstavlja dodatnu vrednost i proširenje celokupnog asortimana usluga, odnosno obogaćuje alternativne ponude dostupne samim korisnicima. Ako Supernova ima HFC infrastrukturu u nekom gradu gde SBB nema mrežu, *bitstream* pristup bi omogućio SBB-a da otvori deo tržišta na kome trenutno nije prisutan, što bi dovelo do direktnog povećanja izbora za tamošnje građane. Iz istog razloga, preuzimanjem kablovskih operatora, Telekom Srbija su se smanjili podsticaji da investira u unapređenje mreže na tim područjima, odnosno sprečilo se intenziviranje konkurencije zasnovane na infrastrukturi, što je smanjilo konkurenciju u pogledu dostupne infrastrukture.

Dakle, predloženim pristupom RATEL-a o oslobađanju HFC mreže i optike od regulacije se u potpunosti zanemaruje analiza očekivanog razvoja relevantnog tržišta i obesmišljava svrha regulatornih obaveza (jer se zanemaruje tehnologija sa najvećom perspektivom razvoja, zarad regulisanja inferiornog i nekonkurentnog načina pristupa). Takođe, s obzirom na javno dostupne strateške planove, direktno se pogoduje razvoju mreže Telekom Srbija. Dodatno, na području gde Telekom Srbija gradi optičku



Serbia Broadband • Srpske kablovske mreže d.o.o.
Bulevar Peka Dapčevića 19, Beograd (Voždovac)
PIB 101038731 • MB 17280554
TR 170-998-27 kod UniCredit Banke Beograd • www.sbb.rs

infrastrukturu, čija izgradnja zahteva značajne investicije za alternativne operatore koje nije realno da isti preduzmu i druge prepreke ulasku koje Izveštaj notira, operatori-korisnici ne bi bili u mogućnosti da budu konkurentni Telekom Srbija uslovima pružanja usluga, jer je RATEL osmislila diskriminatornu regulaciju – Telekom Srbija nije dužan da ponudi pristup operatorima upravo na području gde je takav pristup najneophodniji.

SBB posebno ističe neizostavnu obavezu nediskriminatornog postupanja koja se određuje operatoru sa značajnom tržišnom snagom. Kao što je RATEL-u poznato, *incumbent* je dužan da ponudi usluge operatorima pod istim uslovima i kvalitetom kao što to čini za sopstvene potrebe, odnosno mora alternativne operatore da tretira na isti način kao i sopstveno maloprodajno poslovanje (eng. *arm's length approach*). Međutim, selektivno omogućavanje pristupa određenoj (zastareloj) infrastrukturi, dok dominantni operator koristi moderniju infrastrukturu, predstavlja *par excellance* primer diskriminatornog tretmana i neujednačene tržišne utakmice. Dakle, ako Telekom Srbija optiku i HFC koristi za svoje maloprodajne potrebe, a očito strateški to čini, ne bi smeo da bude oslobođen obaveze da istu ponudi alternativnim operatorima. Prema Izveštaju, Telekom Srbija pruža *jedinstvenu uslugu bitstream-a* preko ovih platformi sopstvenom preduzeću (eng. *self supply*) kao nerazdvojivi deo usluga na maloprodajnom nivou za sopstvene korisnike; šta je razlog da to ne omogući operatorima-korisnicima? Ista pravila i ista praksa moraju važiti za Telekom Srbija kada pruža uslugu snabdevanja sopstvenom preduzeću i operatorima-korisnicima, kako u formulisanju, tako i u primeni standardne ponude. Ne postoji razlog da se Telekom Srbija privileguje deregulacijom platformi za koje RATEL zaključuje da predstavljaju deo jedinstvenog tržišta, odnosno da isti učesnik na tržištu može da ponudi takvu uslugu: Telekom Srbija ne predstavlja tri odvojene mreže različitih kompanija, već jednog učesnika na tržištu koji nudi isti servis (*bitstream*) putem različitih platformi; ako se poštuje nediskriminacija i tehnološka neutralnost, nebitno je preko koje konkretne platforme dominantni operator sprovodi svoju tržišnu snagu prema pojedinom korisniku ili alternativnom operatoru.

Nametanje regulacije samo za određene tehnologije koje su deo relevantnog tržišta, odnosno razdvajanje tehnoloških platformi operatora jednostavno nije u skladu sa principom tehnološke neutralnosti, prema kome nacionalna regulatorna tela ne smeju da „*nameću, niti diskriminiraju*“ u korist korišćenja bilo koje konkretne tehnologije¹⁰. Stav RATEL-a u ovom pogledu dakle predstavlja jasnu povredu odgovarajućih

¹⁰ Direktiva Evropske unije br. 2002/21/EK. (Okvirna Direktiva), st. 18.



Serbia Broadband • Srpske kablovske mreže d.o.o.
Bulevar Peka Dapčevića 19, Beograd (Voždovac)
PIB 101038731 • MB 17280554
TR 170-998-27 kod UniCredit Banke Beograd • www.sbb.rs

preporuka Evropske Unije. U tom pogledu, treba imati u vidu posebno jasne nalaze nadležnih organa Evropske komisije vezano za postupanje nadležnih organa u Republici Srbiji u odnosu na tretman državnih kompanija:

„Generalno, preferencijalni tretman kojim se privileguje državni operator na tržištu ne doprinosi postizanju ciljeva politike konkurencije, odnosno usaglašenosti sa propisima Evropske unije.“¹¹

„U predstojećem periodu, Srbija bi morala da naročito obezbedi implementaciju zaštita za konkurenciju i pristup učesnika na tržištu relevantnoj infrastrukturi (cevima, stubovima, optici) i lokalnoj petlji, naročito na lokalnom nivou.“¹²

c. Uporedna praksa

Prema dostupnim informacijama, u Evropskoj uniji i regionu se regulatorne obaveze generalno određuju operatoru sa značajnom tržišnom snagom nezavisno od mrežne infrastrukture, sa čak posebnim akcentom na optičku mrežu (pošto u većini država, *incumbent* operatori nisu preuzeli sopstvenu konkurenciju akvizicijama). Samo u regionu, Slovenija, Hrvatska, Crna Gora i Severna Makedonija u odlukama nadležnih regulatora izričito navode i napredne mreže operatora sa značajnom tržišnom snagom. Shodno tome, specifičan pristup RATEL-a predstavlja izrazit izuzetak od uporedne prakse i standarda pri regulisanju relevantnog tržišta.

Radi dostavljanja neposredno primenjivih primera, u uporednoj praksi u sličnim okolnostima (povodom regulacije HFC infrastrukture, odnosno čak povezanih lica operatora sa značajnom tržišnom snagom), regionalni regulatori (na čiju se praksu RATEL u prošlosti pozivao) su postupili potpuno drugačije. Naime, Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije („HAKOM“) je u toku 2014. godine sprovodila analizu tržišta pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike. O predlogu odluke i nacrtu rešenja, HAKOM je sproveo javnu raspravu, ali je u toku javne rasprave na relevantnom tržištu došlo do određenih promena usled preuzimanja upravljačkih prava Hrvatskog Telekomu nad privrednim društvom OT-Optima Telekom d.d., Zagreb (operator hibridne optičko-koaksijalne mreže). Shodno ovoj činjenici, HAKOM je naknadnom odlukom proširio regulatorne obaveze izrečene Hrvatskom Telekomu na Optimu, kao novopovezano društvo, tako što je dopunio predlog odluke i izrekao odgovarajuće mere.

Prilog: Odluka HAKOM-a klasa UP/I-344-01/14-03/05, ur. br. 376-11-14-14, od 5. novembra 2014. godine (*Hrvatski Telekom/Iskon/Optima*).

¹¹ Izveštaj o postupku pristupanja Srbije Evropskoj uniji za 2019. godinu, Evropska Komisija, str. 64.

¹² Izveštaj o postupku pristupanja Srbije Evropskoj uniji za 2021. godinu, Evropska Komisija, str. 94.



Serbia Broadband • Srpske kablovske mreže d.o.o.
Bulevar Peka Dapčevića 19, Beograd (Voždovac)
PIB 101038731 • MB 17280554
TR 170-998-27 kod UniCredit Banke Beograd • www.sbb.rs

Navedene regulatorne obaveze su ukinute **tek kada je Hrvatski Telekom dezinvestirao** OT-Optima Telekom d.d., odnosno kada navedeni operator (pa shodno tome i relevantna infrastruktura) više nisu bili deo grupacije operatora sa značajnom tržišnom snagom, te nisu bili u poziciji značajne tržišne moći. Pri tom, OT-Optima Telekom je imao i manje korisnika i manju rasprostranjenost (kako u apsolutnom, tako i na relativnom nivou) nego što ih Telekom Srbija ima na mrežnim infrastrukturama koje RATEL oslobađa regulacije. Dakle, evidentno je da se u uporedivoj evropskoj praksi prethodna regulacija tržišta primenjuje bez obzira na tehnološku platformu i izmene stanja na relevantnom tržištu, odnosno da se standardne ponude primenjuju i na novostečena zavisna društva i na alternativne tehnološke platforme. Na isti način, RATEL nema pravo da iz opsega predmetne regulacije tržišta isključi pojedine infrastrukture koje kontroliše Telekom Srbija.

d. Cilj i efekti analize tržišta

Konačno, treba imati u vidu praktične implikacije predložene regulacije. Prema Izveštaju, u 2020. godini je bilo 591.000 xDSL pretplatnika na teritoriji Republike Srbije, sa stalnim trendom pada. Istovremeno, broj aktivnih *bitstream* priključaka koje koriste operatori korisnici (odnosno, koje ne koristi sam Telekom Srbija za sopstvene potrebe) je iznosio 11%. Dakle, ukupni broj korisnika koji prema Izveštaju uživaju benefite regulacije xDSL mrežne infrastrukture (odnosno, kojima pristup ostvaruju operatori-korisnici) iznosi 65.000, sa jasnim trendom pada, na ukupnom tržištu od 1.731.000. Očigledno je da predloženi režim regulacije nema nikakav stvarni efekat na relevantno tržište, odnosno mogućnost izbora za korisnike ili održivost poslovanja alternativnih operatora, što znači da je kao takav očigledno protivan cilju regulacije, i treba biti proširen na neutralnom principu, na sve platforme koje kontroliše Telekom Srbija.

3. Dokaz neophodnosti regulacije: radnje operatora sa značajnom tržišnom snagom kojima se narušavala konkurencija na tržištu

RATEL je isticao nekoliko radnji ponašanja operatora sa značajnom tržišnom snagom koje je usmereno na eliminisanje postojećih konkurenata sa tržišta, sprečavanje ulaska novih konkurenata na tržište, kao i druge vrste ponašanja koje štete interesima krajnjih korisnika. Ovo nisu samo apstraktni navodi: Telekom Srbija je u proteklih par godina u praksi sprovodio brojne aktivnosti sa navedenim ciljem, kako na relevantnom tržištu, tako i na povezanim tržištima, a naročito odbijanje dogovora/uskraćivanje pristupa, diskriminatorno uskraćivanje informacija, taktike odugovlačenja, neopravdane zahteve i cenovnu diskriminaciju (s obzirom na neprofitabilnost standardnih ponuda, na koju je SBB redovno ukazivao RATEL-u, koja nije omogućavala



operatorima-korisnicima da ostvare razuman profit na ekonomičnim i rentabilnim osnovama). Stvarne radnje Telekom Srbija jasno ukazuju na neophodnost striktno i objektivne primene regulative, odnosno proaktivnog nastupa RATEL-a prema operatoru sa značajnom tržišnom snagom. Samo par primera radi:

- Telekom Srbija nikada nije krio činjenicu da je alternativne kablovske operatore kupovao kako bi ih sprečio da razviju svoju konkurentsku poziciju, odnosno ugroze njegov dominantan položaj, niti planove da kontinuirano drži preko 50% tržišta Srbije¹³;
- Telekom Srbija je ušao u aranžman sa Telenorom, prema javno dostupnim dokumentima, sa intencijom „*potpunog urušavanja/potiskivanja sa tržišta/konačnog slamanja SBB-a*“, „*smanjenja tržišnog udela SBB-a ispod 30%*“, „*onemogućavanje finansiranja medija Junajted Grupe*“, pri čemu bi „*Telekom Srbija ostao jedini isporučilac sadržaja sa mogućnošću stvaranja novih kanala i zarađivanja kako od Telenora tako i od korisnika*“, dok bi „*Telekom Srbija imao potpunu kontrolu Telenor korisnika...te će sam Telekom biti u plusu u međusobnim prelascima*“. Takođe, Telekom Srbija je istakao „*što se tiče sadržaja, tj. naših TV kanala, kako se korišćenjem naše infrastrukture podrazumeva i korišćenje našeg sadržaja, omogućiće se potpuna dominacija našeg sadržaja u odnosu na United Media kanale. Samim tim, ugovorom za pomenutu uslugu se stavlja tačka na poslovanje United Media kao i SBB-a u Srbiji.*“ Konačno, Telekom Srbija je podcrtao da se SBB „*žalio Evropskoj komisiji kako država forsira isključivo Telekom Srbija, stvarajući tako monopol u komunikacijama i medijima, na šta Telekom Srbija namerava da odgovori tako što će svoju optiku iznajmiti Telenoru*“. Dakle, čak i kada navodno ulazi u komercijalne aranžmane sa alternativnim operatorima, Telekom Srbija to radi u cilju gušenja konkurencije na tržištu;
- kao što je RATEL-u poznato, Telekom Srbija je u dužem nizu godina strateški uskraćivao pristup mrežnoj infrastrukturi na *regulisanom* veleprodajnom tržištu lokalnog pristupa elementima mreže koji se pruža na fiksnoj lokaciji, čime je SBB gotovo u potpunosti onemogućen da uživa bilo kakve

¹³ „*Da ga nismo kupili, 'Kopernikus' bi nas brzo prestigao, jer je imao razvojni put kao SBB*“, izjava g. Vladimira Lučića, koordinatora za Internet i multimediju Telekom Srbija, dostupna na adresi <https://www.in4s.net/vladimir-lucic-telekom-srbija-ce-biti-lider-u-regionu/?lang=lat>. G. Lučić dalje navodi da je Telekom Srbija „*bio dramatično ugrožen od kablovskih provajdera u delu fiksnog Interneta i multimedije, te da je brzo reagovao na pad broja korisnika*“, da se „*akvizicijom jača pozicija kompanije u odnosu na konkurenciju, ostvaruje pristup novim tehnologijama, povećava vrednost kompanije, uvećava broj korisnika, što sve govori o važnosti akvizicije Kopernikusa*“, da će „*Telekom Srbija nastaviti da ukрупnjava tržište u Srbiji sve dok ne postane lider i u Srbiji i u regionu, sa ciljem da dođe do milion korisnika Interneta i televizije*“, te da „*transformiše Telekom Srbija u modernog operatora koji diktira regionalne trendove*“. Prethodni direktor Telekom Srbija, g. Čulibrk je izjavio da je većinski vlasnik Kopernikusa imao otvorenu kreditnu liniju za kupovinu manjih kablovskih operatora u Srbiji, te da bi Kopernikus da ga nije preuzeo Telekom Srbija postao „*novi SBB*“, odnosno da Telekom Srbija „*ne bi imao šanse u toj tržišnoj utakmici*“. Evidentno je da su akvizicije Telekom Srbija bile usmerene na sprečavanje razvoja konkurencije, odnosno očuvanje i ukрупnjavanje dominantnog položaja.



Serbia Broadband • Srpske kablovske mreže d.o.o.
Bulevar Peka Dapčevića 19, Beograd (Voždovac)
PIB 101038731 • MB 17280554
TR 170-998-27 kod UniCredit Banke Beograd • www.sbb.rs

benefite regulacije, sa učestalošću odbijanja zahteva od preko 80%, bez zakonski utemeljenog opravdanja. Telekom Srbija je pritom kontinuirano uskraćivao relevantne informacije, odugovlačio sa odgovorima i postavljao neopravdane zahteve koji nisu predviđeni relevantnim pravnim okvirom, a usmereni su na povećanje troškova i otežavanje položaja operatora-korisnika;

- SBB se tokom 2019. i 2020. godine čak tri puta obraćao Telekom Srbija radi omogućavanja pristupa hibridnoj optičko-koaksijalnoj infrastrukturi Supernove. Telekom Srbija **niti jednom nije odgovorio na zahteve za ponudom SBB-a**, bilo regulisanom, bilo na komercijalnoj osnovi, čime je jasno ukazao na odbijanje pristupa ključnoj infrastrukturi i strateško uskraćivanje saradnje.

Pri tom, postupanje Telekom Srbija u svim navedenim slučajevima, čak i pri postojanju *ex ante* regulacije, potpuno je zanemarivalo obavezu nediskriminacije, te ravnopravnog tretmana alternativnih operatora sa svojim maloprodajnim delom ili povezanim licima. Nažalost, nadležne institucije nisu reagovala na ovakvo nezakonito postupanje državnog operatora. Operatori-korisnici nikada nisu bili u mogućnosti da adekvatno i na vreme reaguju na tržišna kretanja, ili koriste relevantnu infrastrukturu pod ravnopravnim uslovima koje je Telekom Srbija primenjivao u sopstvenom poslovanju. Navedene radnje, kao i nalazi RATEL-a u Izveštaju, jasno pokazuju da Telekom Srbija, u odsustvu prethodne regulacije, ima interes da alternativnim operatorima uskrati pristup svojoj mreži ukoliko bi to moglo dovesti do stvarnog razvoja konkurencije, te da ima konzistentnu praksu ograničavanja ili sprečavanja konkurencije na relevantnim tržištima. Shodno tome, RATEL je dužan da mu odredi odgovarajuće regulatorne obaveze, kako bi onemogućio dalje jačanje monopolističkog položaja, što je sam prepoznao kao realnu opasnost, a ne da mu privileguje pojedine segmente poslovanja.

S poštovanjem,



Milija Zeković, direktor

KLASA: UP/I-344-01/14-03/05
URBROJ: 376-11-14-14
Zagreb, 5. studenoga 2014.

Na temelju članka 12. stavka 1. točke 3. i članka 52. Zakona o elektroničkim komunikacijama (NN br. 73/08, 90/11, 133/12, 80/13 i 71/14) u postupku analize tržišta pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike, Vijeće Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti na sjednici održanoj 5. studenoga 2014. donosi

ODLUKU

- I. Utvrđuje se da je mjerodavno tržište pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike podložno prethodnoj regulaciji.
- II. Trgovačko društvo Hrvatski Telekom d.d., Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9 i njegova povezana društva Iskon Internet d.d., Zagreb, Garićgradska 18 i OT-Optima Telekom d.d., Zagreb, Bani 75/a, određuju se operatorima sa značajnom tržišnom snagom na tržištu pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike.
- III. Trgovačkom društvu Hrvatski Telekom d.d. određuju se regulatorne obveze: obveza pristupa i korištenja posebnih dijelova mreže, obveza nediskriminacije, obveza transparentnosti, obveza nadzora cijena i vođenja troškovnog računovodstva i obveza računovodstvenog razdvajanja. Regulatorna obveza nadzora cijena i vođenja troškovnog računovodstva se na odgovarajući način primjenjuje na Iskon Internet d.d. i Optimu Telekom d.d.
- IV. Način, uvjeti i rokovi provođenja regulatornih obveza iz točke III. ove odluke propisani su dokumentom Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti „*Analiza tržišta pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike*“ koji je u cijelosti sastavni dio ove odluke, a trgovačka društva iz točke II. ove odluke obvezna su u potpunosti izvršavati sve određene im regulatorne obveze.
- V. Ukidaju se regulatorne obveze koje su trgovačkim društvima Hrvatski Telekom d.d. i Iskon Internet d.d. određene odlukom o „*Analizi tržišta pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike*“ KLASA: UP/I-344-01/10-01/456, URBROJ: 376-11-11-25 od 6. travnja 2011. kao i svim njezinim izmjenama i dopunama, odnosno regulatorne obveze koje su trgovačkom društvu OT-Optima Telekom d.d. određene točkom 1. izreke privremenog rješenja Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, KLASA: UP/I-344-01/14-03/04, URBROJ: 376-11-14-8 od 3. srpnja 2014.
- VI. Stavlja se van snage točka 1. izreke privremenog rješenja KLASA: UP/I-344-01/14-03/04, URBROJ: 376-11-14-8 od 3. srpnja 2014.

Obrazloženje

Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije koja je na temelju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektroničkim komunikacijama (dalje: ZEK) nastavila s radom kao Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (dalje: HAKOM) je na temelju članka 52. ZEK-a pokrenula postupak analize tržišta pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike te je odlukom od 25. ožujka 2014. (KLASA: UP/I-344-01/14-03/01, URBROJ: 376-11-14-1), odredila obvezu dostave svih potrebnih podataka za utvrđivanje tržišta podložnog prethodnoj regulaciji, odnosno određivanje mjerodavnog tržišta i procjenu postojanja operatora sa značajnom tržišnom snagom na tom tržištu operatorima koji su HAKOM-u podnijeli prethodnu obavijest o početku pružanja javno dostupne telefonske usluge u nepokretnim mrežama.

U skladu s navedenim, a u cilju prikupljanja svih potrebnih podataka, HAKOM je izradio upitnik za tržište pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike te pristupio provođenju postupka analize mjerodavnog tržišta što je detaljno opisano u regulatornom dokumentu „*Analiza tržišta pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike*“ (dalje: Dokument).

U provedbi postupka analize tržišta, HAKOM je sukladno članku 53. stavku 1. ZEK-a u svezi s člankom 52. stavkom 6. ZEK-a osobito vodio računa o primjeni mjerodavne Preporuke Europske komisije o mjerodavnim tržištima podložnima prethodnoj (*ex ante*) regulaciji¹ (dalje: Preporuka EK) i mjerodavnim Smjernicama Europske komisije o analizi tržišta i utvrđivanju značajne tržišne snage sukladno zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge. S obzirom da se tržište pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike, prema Preporuci EK, nalazi na popisu tržišta podložnih prethodnoj regulaciji, HAKOM je, uzevši u obzir stanje na domaćem tržištu elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga odlučio kao u točki I. ove odluke.

U postupku određivanja mjerodavnog tržišta, HAKOM je, sukladno članku 54. stavku 3. ZEK-a, odredio dimenziju usluga i zemljopisnu dimenziju mjerodavnog tržišta. Temeljem provedene analize, HAKOM je zaključio da mjerodavno tržište pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike obuhvaća sljedeće usluge:

- uslugu pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike koja se pruža putem analognog (POTS) priključka,
- uslugu pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike koja se pruža putem internetskog protokola (IP),
- uslugu pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike koja se pruža putem kabelskih mreža,
- uslugu pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike koja se pruža putem bežičnih tehnologija u nepokretnoj mreži,
- uslugu pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike koja se pruža putem ISDN BRA i ISDN PRA priključka,

neovisno o tome nude li se navedene usluge pristupa samostalno ili kao sastavni dio paketa vezanih usluga.

Također, određeno je da je mjerodavno tržište pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike, u zemljopisnoj dimenziji, nacionalni teritorij Republike Hrvatske.

¹ U vrijeme kada je HAKOM ovaj prijedlog odluke dostavio Europskoj komisiji na daljnje odgovarajuće postupanje sukladno članku 23. ZEK-a, mjerodavna je bila Preporuka Europske Komisije 2007/879/EZ od 17. prosinca 2007.

Nakon što je odredio mjerodavno tržište, HAKOM je, na temelju određenih mjerila iz članka 55. stavka 3. ZEK-a, utvrdio da su Hrvatski Telekom d.d. (dalje: HT) i njegovo povezano društvo Iskon Internet d.d. (dalje: Iskon) operatori sa značajnom tržišnom snagom na tržištu pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike. Društvo HT i Iskon smatraju se jednim gospodarskim subjektom s obzirom na to da je društvo Iskon pod kontrolom HT-a. Nastavno na navedeno, na temelju prepreka razvoju tržišnog natjecanja koje se mogu pojaviti na tržištu pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike HAKOM je HT-u i njegovom povezanom društvu Iskonu, kao operatorima sa značajnom tržišnom snagom odredio odgovarajuće regulatorne obveze.

O ovom prijedlogu odluke i pripadajućem Dokumentu HAKOM je proveo javnu raspravu od 18. lipnja do 23. srpnja 2014. Međutim, kako je u tijeku javne rasprave na mjerodavnom tržištu došlo do određenih promjena uslijed preuzimanja upravljačkih prava HT-a nad trgovačkim društvom OT-Optima Telekom d.d., Zagreb, Bani 75/a (dalje: Optima), to je bilo nužno dopuniti prijedlog odluke na način da se i Optima, kao društvo pod kontrolom HT-a, odredi operatorom sa značajnom tržišnom snagom na ovom mjerodavnom tržištu.

Naime, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: AZTN) je rješenjem KLASA: UP/I 034-03/2013-02/2007, URBROJ: 580-06/41-14-096 od 19. ožujka 2014. ocijenila uvjetno dopuštenom koncentraciju kojom HT u postupku predstečajne nagodbe stječe kontrolu nad Optimom. Rješenje kojim je Trgovački sud u Zagrebu dopustio sklapanje predstečajne nagodbe postalo je pravomoćno 20. svibnja 2014., a Optima je 18. lipnja 2014. obavijestila javnost da su nastupile promjene u upravljačkoj strukturi društva, sve u skladu s potpisanom predstečajnom nagodbom. U cilju sprječavanja nastupa štetnih posljedica po tržišno natjecanje i krajnje korisnike koje se naknadno ne bi mogle otkloniti, HAKOM je 3. srpnja 2014. donio privremeno rješenje, KLASA: UP/I-344-01/14-03/04, URBROJ: 376-11-14-8 (dalje: Privremeno rješenje) kojim je privremeno, tj. do okončanja ovog postupka analize tržišta, uređio odnose između sudionika na tržištu, odnosno primjenu regulatornih obveza određenih Iskonu odredio i Optimi.

Pored navedenog, AZTN je 10. srpnja 2014. dostavio HAKOM-u mišljenje koje je isti zatražio sukladno članku 54. stavku 5. ZEK-a u odnosu na dokumente koji su bili predmetom javne rasprave do 23. srpnja 2014. U svom mišljenju AZTN je istaknuo da nema primjedbi na zaključke HAKOM-a koji se odnose na određivanje mjerodavnih tržišta, ali je u odnosu na zaključke koji se odnose na procjenu značajne tržišne snage operatora predložio da se poduzetnika Optimu razmotri kao poduzetnika sa značajnom tržišnom snagom na predmetnom mjerodavnom tržištu.

Slijedom navedenog, HAKOM je 30. srpnja 2014. otvorio drugi krug javne rasprave na koji je stavio dopunjen prijedlog odluke i pripadajući Dokument kojim je utvrdio da je i Optima, kao društvo pod kontrolom HT-a, operator sa značajnom tržišnom snagom te mu odredio odgovarajuće regulatorne obveze. Drugi krug javne rasprave proveden je u razdoblju od 30. srpnja do 25. kolovoza 2014., a svoje komentare dostavili su VIPnet, HT i Optima.

Svoje mišljenje na dopunjeni prijedlog odluke AZTN je dostavio HAKOM-u 17. rujna 2014.

Dodatno, na temelju komentara Europske komisije dobivenih u okviru pred-notifikacijskog sastanka, HAKOM je izmijenio prijedlog odluke na način da je definirao regulatorne obveze kako slijedi.

HAKOM je HT-u odredio sljedeće regulatorne obveze na veleprodajnoj razini:

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

Regulatorna obveza nadzora cijena i vođenja troškovnog računovodstva se na odgovarajući način primjenjuje na Iskon i Optimu.

Trgovačka društva koja su određena operatorima sa značajnom tržišnom snagom obvezna su izvršavati sve regulatorne obveze na način, pod uvjetima i u rokovima kako je to propisano u Dokumentu. Slijedom navedenog, HAKOM je odlučio kao u točki IV. ove odluke.

Regulatorne obveze koje su HT-u i Iskonu određene odlukom o Analizi tržišta pristupa javnoj komunikacijskoj mreži na fiksnoj lokaciji za privatne i poslovne korisnike (KLASA: UP/I-344-01/10-01/456, URBROJ: 376-11-11-25 od 6. travnja 2011.), kao i svim njenim izmjenama i dopunama, odnosno regulatorne obveze koje su Optimi određene točkom 1. izreke Privremenog rješenja ukidaju se te je odlučeno kao u točki V. ove odluke.

Nadalje, s obzirom da je učinak Privremenog rješenja ograničen na svako mjerodavno tržište samo do dovršetka trajanja postupka analize tog tržišta, odlučeno je kao u točki VI. ove odluke.

Sukladno članku 23. ZEK-a, prijedlog odluke je 23. rujna 2014. dostavljen Europskoj komisiji na daljnje odgovarajuće postupanje. HAKOM je 2. listopada 2014. zaprimio zahtjev Europske komisije za informacijama vezano uz dostavljeni prijedlog odluke te je odgovor na isti dostavio Europskoj komisiji 7. listopada 2014. HAKOM je 23. listopada 2014. zaprimio odluku Europske komisije u skladu s člankom 7. stavkom 3. Okvirne direktive 2002/21/EZ u kojoj Europska komisija nema primjedbi na dostavljen prijedlog odluke.

Slijedom navedenog, na temelju članka 12. stavka 1. točke 3. ZEK-a, a u skladu s člankom 53. ZEK-a, Vijeće HAKOM-a odlučilo je kao u izreci.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU:

Protiv ove odluke nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske u roku od 30 dana od primitka odluke.

PREDSJEDNIK VIJEĆA

dr. sc. Dražen Lučić

Dostaviti:

1. Hrvatski Telekom d.d., Roberta Frangeša Mihanovića 9, Zagreb, osobnom dostavom
2. Iskon Internet d.d., Garićgradska 18, Zagreb, osobnom dostavom
3. OT-Optima Telekom d.d., Bani 75/a, Zagreb, osobnom dostavom
4. AMIS Telekom d.o.o., Bani 75, Zagreb, osobnom dostavom
5. VIPnet d.o.o., Vrtni put 1, Zagreb, osobnom dostavom
6. Metronet telekomunikacije d.d., Ulica grada Vukovara 269d, Zagreb, osobnom dostavom
7. U spis