

Телеком Србија

Предузеће за телекомуникације а.д.

Београд, Таковска бр. 2.

ДЕЛОВОДНИ БРОЈ: 313517/1
ДАТУМ: 2.8.2022
ИНТЕРНИ БРОЈ:
БРОЈ ИЗ ЛКРМ:
КАБИНЕТ ГЕНЕРАЛНОГ ДИРЕКТОРА

Република Србија
Регулаторна агенција за електронске
комуникације и поштанске услуге
Београд

БРОЈ: 1-03-349-32/22-8

ДАТУМ: 05-08-2022

РЕПУБЛИКА СРБИЈА



РЕГУЛАТОРНА АГЕНЦИЈА ЗА ЕЛЕКТРОНСКЕ КОМУНИКАЦИЈЕ И ПОШТАНСКЕ УСЛУГЕ

ПАК 106306 11103 Београд
Палмотићева бр.2

ПРЕДМЕТ: Коментари на Нацрт извештаја о анализи велепродајног тржишта средишњег приступа који се пружа на фиксној локацији за производе за масовно тржиште - други круг јавних консултација

Дана 4.7.2022. године Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге (У даљем тексту: РАТЕЛ), на званичној Интернет страници објавила је позив стручној и широј јавности, да у оквиру другог круга јавних консултација изнесу своје мишљење у вези са Нацртом извештаја о анализи велепродајног тржишта средишњег приступа који се пружа на фиксној локацији за производе за масовно тржиште (У даљем тексту: Нацрт извештаја). У складу са наведеним позивом, Предузеће за телекомуникације „Телеком Србија“ а.д. (У даљем тексту: Телеком), доставља следеће коментаре:

Пре изношења мишљења у вези са новим Нацртом извештаја у оквиру другог круга јавних консултација, желимо да укажемо на битне чињенице и околности од значаја за законито спровођење предметних јавних консултација, у оквиру релевантних прописа и сагласно истим.

Наиме, РАТЕЛ је у складу са одредбама чл. 59. став 2. и 60. став 1. Закона о електронским комуникацијама („Сл. гласник РС“, бр. 44/2010, 60/2013- одлука УС, 62/2014 и 95/2018 - др. закон), (У даљем тексту: Закон), извршио анализу велепродајног тржишта средишњег приступа који се пружа на фиксној локацији за производе за масовно тржиште. У поступку који претходи усвајању извештаја о анализи велепродајног тржишта, РАТЕЛ је у периоду од 8. марта до 7. априла спровео поступак јавних консултација, у ком периоду су на Нацрт извештаја доставили мишљења стручна и шири јавност.

РАТЕЛ је након назначеног периода требао да изврши анализу пристиглих мишљења и коментара, образложено одговори на исте, и донесе закључак којим усваја предметни Нацрт извештаја, што је у овом случају, без оправданог разлога и правног основа изостало.

Наиме, уместо да усвоји Нацрт извештаја који је сачињен у складу са чланом 102. Закона о општем управном поступку, у коме је РАТЕЛ утврдио све чињенице и околности од значаја за поступање и доношење решења којим се утврђује оператор са ЗТС и његове обавезе, РАТЕЛ доноси одлуку да спроведе II круг јавних консултација. С тим у вези указујемо, да је у Закону у чл. 34, 35. и 36. које РАТЕЛ наводи као правни основ у позиву за II кругу јавних консултација, прописана обавеза одржавања јавних консултација али не и могућност одржавања истих по фазама. Законодавац је предвидео могућност дужег трајања јавних консултација од 30 дана, што РАТЕЛ није као законску могућност искористио.

Указујемо, да је РАТЕЛ претходна три поступка анализе велепродајних тржишта спровео по уобичајеној законској процедури, без отварања II круга јавних консултација.

Да је РАТЕЛ неосновано отворио II круг јавних консултација указује и чињеница да је регулатор по првом Нацрту извештаја, који је прошао јавне консултације, спровео поступак утврђивања својства странке у поступку. Наиме, Телеком се као оператор са ЗТС, према претходном Нацрту извештаја, изјашњавао РАТЕЛ-у на околност да ли Serbia Broadband-Српске кабловске мреже д.о.о. (У даљем тексту: „СББ“) треба да буде странка у поступку утврђивања оператора са ЗТС на тржишту средишњег приступа који се пружа на фиксној локацији за производе за масовно тржиште. О исходу односно одлуци РАТЕЛ-а, по поднетом захтеву СББ-а, као заинтерсована страна, која се изјашњавала на наведену околност од значаја за вођење поступка нисмо обавештени. Код оваквог чињеничног стања, и започетог спровођења поступка утврђивањем својства странке у поступку у формално-правном смислу, мишљења смо да не постоји правни основ који би оправдао одлуку РАТЕЛ-а да сачини нови Нацрт извештаја и објави позив за II круг јавних консултација. Наведена одлука РАТЕЛ-а је у правној колизији са претходним поступањем наведеног регулатора.

Надаље, из изнетог мишљења Комисије за заштиту конкуренције, датог по службеној дужности, у складу са чланом 60. Закона у оквиру јавних консултација, недвосмислено произилази да нема правног основа ни оправданог разлога за отварање II круга јавних консултација и доношења новог Нацрта анализе, који је у најбитнијим деловима дијаметрално супротан у односу на претходни нацрт. Наиме, Комисија за заштиту конкуренције у изнетом мишљењу закључује, да што се тиче карактеристика малопродајног и велепродајног тржишта нема значајних измена у односу на претходну анализу тржишта из 2019. Надаље, Комисија је предложила да се Нацрт анализе допуни са разлозима зашто СББ није више оператор са ЗТС. Комисија није имала друге битне примедбе на Нацрт анализе и закључила је да је иста сачињена у складу са принципима заштите конкуренције. Дакле, иако Комисија није имала примедбе на одлуку РАТЕЛ-а да ех-ante регулише само мреже бакарних парица и xDSL технологије, РАТЕЛ у новом Нацрту извештаја претходном регулативом обухвата и оптичке каблове у FTTx мрежној архитектури и хибридно оптичко-коаксијалне мреже оператора КДС.

У новом Нацрту извештаја (предмет II фазе консултација) РАТЕЛ неосновано, у супротности са позитивно-правним прописима наводи да су предмет анализе, поред података из 2018., 2019 и 2020. год. и прелиминарни подаци тржишта за 2021. годину. Овакво поступање РАТЕЛ-а у супротности је са чланом 10. Закона о општем управном поступку („Сл. гласник РС“, бр. 18/2016 и 95/2018-аутентично тумачење). **Сходно наведеном члану, РАТЕЛ је дужан да правилно, истинито и потпуно утврди све чињенице и околности које су од значаја за законито и правилно поступање у управној**

ствари. Прелиминарни подаци не могу се третирати као правни основ за правилно и потпуно утврђивање чињеница и извођење закључка на начин како предвиђа Закон о општем управном поступку.

Изведени закључци на основу утврђених чињеница и околности су дијаметрално супротни онима утврђеним у новом Нацрту извештаја у односу на претходни Нацрт извештаја. **У прилог тачности наведеног указујемо на следеће:**

У претходном Нацрту извештаја РАТЕЛ је утврдио да се обавеза оператора са ЗТС не односи на услугу bitstream приступа која се може реализовати путем хибридних оптичко-коаксијалних мрежа као и путем оптичких каблова из следећих разлога:

1. Широкопојасни приступ реализован путем ХФЦ мреже има појединачно највеће учешће у укупном броју претплатника. Међутим, овај вид приступа и даље има одређена географска ограничења, будући да оператори КДС појединачно не покривају значајан део територије као што је то случај са мрежом бакарних парица.
2. ФТТН/В мрежну архитектуру иако бележи раст, заступљености ове услуге је релативно ниска (14% тржишног учешћа мерено бројем претплатника на малопродајном тржишту широкопојасног приступа). Процент корисника који приступ интернету реализује у ФТТН архитектури Телекома представља око 9% од укупног броја корисника фиксног широкопојасног интернета. Из наведеног је јасно да без обзира на раст ФТТН број корисника који користе оптичку инфраструктуру је релативно мали у односу на број корисника који широкопојасни приступ реализују путем мреже бакарних парица.

Дијаметрално супротно наведеним чињеницама и изведеним закључцима, у чију тачност би морали да се поуздамо, РАТЕЛ у новом Нацрту извештаја изводи другачији закључак, да се обавезе оператора са ЗТС односе и на услугу bitsteam приступа, која се може реализовати путем хибридних оптичко - коаксијалних мрежа као и путем оптичких каблова. Дакле, само четири месеца после објављивања првог Нацрта извештаја, без промена на регулаторном нивоу, РАТЕЛ доноси дијаметрално супротан Нацрт извештаја у погледу најбитнијих чињеница.

Овакво поступање РАТЕЛ-а је у супротности са чланом 10. Закона о општем управном поступку и исто доводи у питање поштовање начела законитости и предвидивости. На овај начин нарушена је правна сигурност и конзистентност у поступању РАТЕЛ-а, као регулатора што му је законска обавеза.

Поред напред наведених разлога оспоравања основаности спровођења II круга јавних консултација истичемо и следеће примедбе и коментаре везане за нови Нацрт извештаја:

- **СББ треба да остане оператор са ЗТС на посматраном тржишту.** С тим у вези указујемо да у Нацрту извештаја, РАТЕЛ није дао аргументовано образложење за промену става у погледу одређивања оператора са ЗТС и зашто није извршена анализа да ли СББ и Телеком и даље имају заједничку тржишну снагу на релевантном тржишту. Наведено је било неопходно и код чињенице да Комисија за заштиту конкуренције у достављеном мишљењу у претходном кругу јавних консултација закључује да на велепродајном и малопродајном тржишту средишњег приступа нема значајних измена у поређењу са налазима из претходне анализе за период 2015-2018. РАТЕЛ у Нацрту извештаја наводи као битну чињеницу околност да у посматраном периоду анализе СББ није имао захтеве од оператора корисника за омогућавање услуге широкопојасног приступа интернету. Наведено РАТЕЛ не поткрепљује тачним навођењем посматраног

периода. С тим у вези указујемо, да је СББ донео Стандардну понуду тек у јулу 2020. године (ступила на снагу у септембру), и да би у складу са подацима које РАТЕЛ користи за обраду (2018, 2019. и 2020.), посматрани период износио само 4 месеци. На основу овако кратког периода посматрања не могу се изводити релевантни закључци да не постоји тражња за наведеном услугом СББ-а. Такође, РАТЕЛ је требао да анализира и Стандардну понуду СББ, односно да ли у истој постоје препреке за операторе кориснике које су утицале на одсуство потражње за наведеном услугом. Наглашавамо, да СББ има највећу ХФЦ мрежу и најраспрострањенију са највећим бројем корисника наведено услуге у односу на укупан број корисника. Наиме, СББ према индикаторима тржишног учешћа има преко 500.000 корисника који користе услуге преко ХФЦ мреже. Код наведеног чињеничног стања, узимајући у обзир околност да Телеком није имао кориснике на ХФЦ мрежи као и да се прелиминарни подаци из 2021. год (након припајања МОЈА СУПЕРНОВА) не могу користити као чињенична основа за утврђивање оператора са ЗТС истичемо да оваква одлука РАТЕЛ-а није пропорционална стварном учешћу на тржишту.

Узимајући у обзир наведено, као и чињеницу да СББ има највећу ХФЦ мрежу мишљења смо да исти треба да буде одређен као оператор са ЗТС снагом на предметном тржишту.

- Потребно је изменити закључак из Нацрта извештаја и утврдити да се обавеза bitstream приступа односи само на услугу која се може реализовати путем мреже бакарних парица и xDSL технологије а не, како је наведено у новом Нацрту извештаја, и на услуге које се могу реализовати путем хибридних оптичко-коаксијалних мрежа као и приступа путем оптике. Разлог за наведено налази се у следећим чињеницама које је РАТЕЛ утврдио у првом кругу анализе тржишта:
- Широкопојасни приступ реализован путем ХФЦ мреже има појединачно највеће учешће у укупном броју претплатника. Међутим, овај вид приступа и даље има одређена географска ограничења, будући да оператори КДС појединачно не покривају значајан део територије као што је то случај са мрежом бакарних парица.
- FTTH/V мрежну архитектуру иако бележи раст, заступљености ове услуге је релативно ниска (14% тржишног учешћа мерено бројем претплатника на малопродајном тржишту широкопојасног приступа). Процент корисника који приступ интернету реализује у FTTH архитектури Телекома представља око 9% од укупног броја корисника фиксног широкопојасног интернета. Из наведеног је јасно да без обзира на раст FTTH број корисника који користе оптичку инфраструктуру је релативно мали у односу на број корисника који широкопојасни приступ реализују путем мреже бакарних парица.
Прелиминарни подаци из 2021. не могу бити укључени у анализу узимајући у обзир члан 10. Закона о општем управном поступку.
Наглашавамо, да је нејасан став РАТЕЛ-а да ХФЦ мрежу обухвати претходном регулативом код чињенице да је за ову врсту услуге РАТЕЛ утврдио да не постоји заинтересованост на страни оператора корисника.

- **Тачка 6.5. Контрола цена и примена трошковног рачуноводстав**

У вези наведене тачке, сматрамо да је потребно прецизирати следеће:

- од када се уводи примена LRIC методологије за одређивање цена услуга дефинисаних у предметној анализи,

- шта подразумева **фазна примена трошковно заснованих цена** (да ли се то односи на примену различитих LRIC трошковних модела (чист и LRIC+) или и на примену осталих трошковних методологија прописаних Правилником о примени трошковног принципа, одвојених рачуна и извештавању од стране оператора са значајном тржишном снагом у области електронских комуникација (у даљем тексту: Правилник), (према којима оператори већ достављају регулаторне финансијске извештаје),
- који временски период би покривала фазна примена,
- потребно је **дефинисати или квантификовати шта подразумева значајно одступање**.

Такође, који критеријум се узима у обзир приликом одлучивања да ли се цене одређују на основу модела текућих трошкова или на основу упоредивих тржишта (уз прецизирање која упоредива тржишта би се узела у обзир).

С обзиром да је оператору прописана обавеза примене трошковног рачуноводства, сматрамо да се **резултати TD LRIC модела развијеног од стране оператора могу користити приликом упоређивања**.

Тим пре што регулатори неких европских земаља признају извештавање оператора по TD LRIC методологији, чије цене, за ове намене, могу бити коришћене као цене са упоредивих тржишта.

- потребно је прецизирати на који начин ће ЗТС оператор вршити доказивање да цене услуга произилазе из трошкова и применом које трошковне методологије (с обзиром да је на предметном тржишту предвиђена обавеза примене трошковног рачуноводства), као и које трошковне методологије би биле предмет ревидовања од стране независног ревизора.

У циљу транспарентног поступка на увођењу трошковно заснованих цена по LRIC методологији, **сматрамо да је од изузетне важности омогућити операторима увид у модел који ће Агенција примењивати за ове намене, а у складу са праксом европских регулатора**.

Правилник прописује примену LRIC методологије. С обзиром да исти не садржи оперативне смернице везане за прорачун трошкова по дефинисаним методологијама (HCA, CCA, LRIC), сматрамо да ће увид у модел омогућити операторима разумевање процеса алокације и начина на који су достављени подаци искоришћени, што ће, верујемо, допринети и квалитету приликом достављања података у наредном периоду.

У циљу спровођења ревизорских процедура и уверавања да је прорачун извршен у складу са Правилником, тренутна пракса ревизије регулаторних финансијских извештаја подразумева увид у модел и захтева припрему оперативног упутства од стране оператора са детаљним описом процеса. Тим пре је оправдан захтев да се операторима омогући увид у LRIC модел који ће Агенција примењивати за потребе одређивања цена, јер сам Правилник не садржи оперативне смернице.

Такође, спровођењем регулативе применом LRIC методологије, Агенција треба да омогући оператору подстицај даљих улагања у инфраструктуру. Прорачунате цене морају бити стимулативне, јер нагло снижавање може имати утицај на даље инвестиције у развој мреже.

У Нацрту извештаја потребно је прецизирати односно редефинисати и следеће:

- У појмовнику Нацрта извештаја потребно је прецизирати да ли алтернативни оператор пружа малопродајне услуге преко своје инфраструктуре односно да ли користи veleprodajne услуге оператора који нема ЗТС;

- Поделу велепродајне услуге bitstream приступа урадити по технологији а не по мрежној архитектури (страница 7. став 5);
- Дефиниција из Експлораторног меморандума наведена у првом ставу тачке 3.1.4 требала би да буде наведена у појмовнику/дефиницијама;
- На страни 32. погрешно је наведено да је Invest-inženjering doo Novi Sad припојен друштву MOJA SUPERNOVA doo Beograd. Наиме, наведено друштво је купило само телекомуникациону опрему наведеног оператора и није дошло до статусне промене припајања;
- На страни 65. у вези података наведених у табели 3. напоменуто је да наведено је да укупан број homes passed домаћинстава представља збир домаћинстава повезаних бакарном парицом и домаћинстава на оптици. С тим у вези истичемо да се наведени подаци не могу сабирати на изнети начин;
- У табели 3 на 65. страни наведено је да је Телеком присутан у 168 општина док је у тексту на истој страни означена присутност Телекома у 169 општина;
- У тачки 6.3 која се односи на рачуноводствено раздвајање РАТЕЛ у ставу 3 наводи да може објавити одређене податке које достави Телеком уколико би исто допринело развоју делотворне конкуренције. Предлажемо брисање наведене могућности с обзиром да иста не доприноси развоју конкуренције;
- У вези тачке 6.4 предлажемо брисање алинеје 7 с обзиром да иста не доприноси обезбеђивању лојалне конкуренције у пружању услуга,
- Потребно је прецизирати последњу алинеју у оквиру тачке 6.4 на страни 91. у правцу ко изводи додатне радове и о чијем трошку будући да су исти потребни за реализацију bitstream услуге,
- Потребно је прецизирати 2. алинеју на страни 94. да ли се наведено односи и на оптику. Наиме услуга издвојеног приступа локалној петљи по оптици није била предмет анализе до сада и ретко је изводљива у пракси због специфичности технологије,
- У вези утврђивања обавезе приступа и коришћења елемената мреже и припадајућих средстава наведених у тачки 4. на 97. страни истичемо да су за повезивање по оптици увек потребни додатни радови на довођењу оптике у стан корисника дакле додатни ресурси (материјал, рад и време).

На крају желимо још једном да истакнемо као што смо то чинили и у претходним јавним консултацијама чињеницу да је Европска комисија донела нову Препоруку Комисије (ЕУ) 2020/2245 од 18. децембра 2020. године о релевантним тржиштима производа и услуга у области електронских комуникација подложним ex ante регулацији, у складу са ЕЕЦЦ, којом су следећа тржишта предвиђена као тржишта подложна претходној регулацији:

1. велепродајно тржиште локалног приступа елементима мреже који се пружа на фиксној локацији и
2. велепродајно тржиште наменског капацитета.

Циљ наведене препоруке је да се тржишта електронских комуникација регулишу само уз помоћ механизма тржишта а не путем претходне регулације.

РАТЕЛ није донео нову одлуку усклађену са актуелном Препоруком Европске Комисије, која има тенденцију дерегулације у области велепродајних тржишта, и на основу које велепродајно тржиште средишњег приступа није подложно претходној регулацији. Упркос наведеном, у поступку анализе тржишта, РАТЕЛ поступа према Одлуци о одређивању релевантних тржишта подложних претходној регулацији („Службени гласник РС”, број 78/18), донетом у складу са ранијом Препоруком Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ.

С тим у вези указујемо на члан 59. став 2 Закона о електронским комуникацијама где је прописано да РАТЕЛ одређује релевантна тржишта уз примену одговарајућих препорука Европске уније о тржиштима подложним претходној регулацији. Код постојања нове Препоруке Европске Комисије одговарајућом препоруком не може се

сматрати раније донета препорука, посебно код чињенице што се у Препоруци комисије (ЕУ) 2020/2245 наводи да она замењује Препоруку 2014/710/ЕУ. Код оваквог чињеничног стања, неопходно је РАТЕЛ донесе нову одлуку о одређивању релевантних тржишта подложних претходној регулацији усклађену са Препоруци Комисије (ЕУ) 2020/2245 и изврши дерегулацију veleпродајног тржишта средишњег приступа.

С поштовањем,

ГЕНЕРАЛНИ ДИРЕКТОР



Владимир Лучић