



Република Србија  
**РАТЕЛ**  
Републичка агенција за  
електронске комуникације

**РЕГУЛАЦИЈА ЦЕНА ВЕЗАНИХ УСЛУГА ОПЕРАТОРА СА  
ЗНАЧАЈНОМ ТРЖИШНОМ СНАГОМ**

**- ПОЛАЗНЕ ОСНОВЕ ЗА ПОСТУПАЊЕ РАТЕЛ-а-**

**Београд, јун 2012. године**

## Садржај

1. Увод .....	3
2. Врсте пакета, односно везивања услуга .....	4
3. Улога регулатора .....	4
4. Мере за регулацију .....	5
5. Методологија коју би користио РАТЕЛ у утврђивању „маказа цена“ .....	8
5.1. Тестови за утврђивање постојања маказа цена .....	8
5.2. Поступак регулисања цена код везивања услуга.....	11

## 1. Увод

Брз развој технологије, али и све већи захтеви крајњих корисника, довели су до конвергенције мрежа и услуга и значајног развоја инфраструктуре на тржишту електронских комуникација. Имајући то у виду, многи оператори улажу значајне напоре како би кроз инвестиције и кроз увођење нових пословних модела, односно „производа“, постали што атрактивнији и конкурентнији на тржишту. Искуства у сектору су показала да оператори, као једно од најефикаснијих решења, на тржиште телекомуникација уводе „везивање производа“.

Оператори су, са основним циљем да у свом пословању остваре значајни раст и комерцијални успех, али и у намери да својим крајњим корисницима пруже услуге које би задовољиле њихове стварне потребе, на тржишту почели да нуде две или више услуга, обједињене у једну услугу, са јединственом ценом. Овакав концепт понуде везивања услуга назива се *пакет услуга* и у даљем тексту ће се користити овај назив.

Сектор телекомуникација карактеришу велики фиксни трошкови и врло ниски, блиски нули, маргинални трошкови. Ови трошкови блиски нули, повећавају вероватноћу и могућност увођења нових и иновирања већ постојећих услуга преко постојеће инфраструктуре. На тај начин, приликом везивања услуга у пакете доминантни оператори, као власници инфраструктуре, имају много већу могућност за потискивање конкуренције са тржишта.

У пракси се најчешће дешава да оператори обједињују услуге које пружају преко исте мреже за приступ коју поседују, па тако кабловски оператори најчешће продају пакете кабловског Интернета и кабловске телевизије, оператори фиксне телефоније продају пакете ADSL Интернета, фиксне телефоније и IPTV и сл. Уколико продају пакета услуга врши оператор са значајном тржишном снагом (ЗТС), потребно је додатно испитати да ли то чини да би учврстио своју водећу позицију или пренео значајну тржишну снагу на друго тржиште.

Продаја пакета нуди обострану корист и пружаоцима и корисницима услуга, будући да оператори на овај начин смањују инсталационе и административне трошкове, користе предности економије обима, док корисници по нижој цени добијају услуге по принципу „све на једном месту“, па укупни ефекат „паковања“ услуга може позитивно да делује на раст тржишта, јер се приходи тржишта повећавају економијом обима. Поред позитивних ефеката, продаја пакета носи и бројне опасности по конкуренцију на тржишту уколико ову стратегију спроводе доминантни оператори, присутни на више релевантних тржишта. Наиме, операторима са ЗТС тржишна снага омогућава да у кратком року поднесу и одређене губитке услед снижавања цена услуга, како би на дуги рок ценовним дискриминацијама, праћеним ексклузивним уговорима, елиминисали своје конкуренте.

**У складу са одредбама члана 3. Закона о електронским комуникацијама („Сл. Гласник РС“ бр. 44/10) и обавезама одређеним решењем о ЗТС на три малопродајна тржишта: приступа јавној телефонској мрежи на фиксној локацији, јавно доступне**

телефонске услуге са фиксне локације и дистрибуције медијских садржаја, Агенција ће вршити анализу везивања услуга у пакете и доносити одређене закључке и мере.

## 2. Врсте пакета, односно везивања услуга

Најважније форме везивања услуга су просто (једноставно) везивање (pure bundling) и мешовито везивање услуга (mixed bundling). Такође, при анализи пакета услуга који се нуде крајњим корисницима, може се издвојити и условљено везивање услуга (tying).

**Просто (једноставно) везивање** услуга (pure bundling) је везивање услуга А и Б у јединствен производ, при чему се ни услуга А ни услуга Б не нуди крајњим корисницима појединачно. Штавише, услуге А и Б се у оквиру пакета нуде по унапред дефинисаном (фиксном) односу (нпр. 1:1, 1:2,...)

**Мешовито везивање** услуга (mixed bundling) је везивање услуга А и Б у јединствен пакет А-Б, при чему се услуге А и Б продају као појединачне услуге. Такође, цена пакета А-Б је мања од простог збира појединачних цена услуга А и Б, што има за циљ да привуче крајње кориснике да различите услуге купују по јединственој цени у оквиру једног пакета.

**Условљено везивање** услуга (tying) је везивање услуга А и Б у пакет услуга А-Б, при чему се куповина услуге А условљава куповином услуге Б, најчешће од стране доминантног оператора. Даље, једино се услуга Б и пакет А-Б могу купити појединачно.

**Ценовни пакет** је када се два или више потпуно независних производа продају заједно по једној цени, нормално нижој од збира појединачних цена.

**Функционални пакет** је када постоји извесна интеграција између понуђених производа, тако да за купца могу да имају већу вредност него ако их набави одвојено.

## 3. Улога регулатора

Везивање услуга може имати бројне позитивне ефекте на крајње кориснике, али и операторе. Наиме, везивањем услуга оператори могу смањити своје трошкове захваљујући економији обима или економији опсега (нпр. нижи трошкови маркетинга и бilinga) или због своје техничке ефикасности. Поред тога, пакети услуга крајњим корисницима пружају могућност избора пакета у складу са њиховим навикама и потребама, што у крајњем случају доприноси смањену рачуна.

Међутим, уколико оператор има доминантну позицију на неком од релевантних тржишта, уз одређене услове, везивањем услуга (на било који од наведених начина) би могао да пренесе своју тржишну снагу са једног (тржишта на којем је доминантан) на друго тржиште. На тај начин би оператори са ЗТС били у могућности да истисну конкуренцију са тржишта на којем нису доминантни.

Везивање услуга у пакете, у значајној мери, може крајњим корисницима отежати поређење цена услуга у оквиру пакета са ценама услуга других оператора, што за последицу може имати смањење конкурентности на тржишту. На тај начин оператор са ЗТС на релевантном тржишту може искористити своју доминантну снагу, како би везивањем услуга „прикрио“ своје предаторско понашање. Имајући то у виду, неопходно је да Агенција обавезе операторе са ЗТС да своје услуге у оквиру пакета пружају транспарентно и недвосмислено.

У складу са свим претходно наведеним, улога Агенције се огледа у следећем:

- обезбеђење “фер” конкуренције
- подстицање ефикасног инвестирања у инфраструктуру
- промовисање иновација
- заштита интереса потрошача
- обезбеђење могућности да и други оператори могу да понуде пакет сличних карактеристика (*replicability*)
- спречавање злоупотребе у погледу сувише мале разлике између малопродајних и велепродајних цена („*price or margin squeeze*“), у овом тексту „маказе цена“
- спречавање унакрсног субвенционирања између услуга са различитих тржишта (*cross-subsidy*)
- олакшавање купцима да промене оператора
- обезбеђење да купци буду довољно и тачно информисани
- спречавање праксе да се онемогућавају сервиси које пружају независни оператори.

#### **4. Мере за регулацију**

Приликом анализе пакета услуга, највећи изазов за Агенцију биће да утврди да ли везивањем услуга оператори са ЗТС на тржишту злоупотребљавају свој доминантан положај, чиме конкуренцију доводе у неравноправан положај на тржишту.

Постоје различити начини којима би Агенција, *ex-ante* регулаторним приступом, могла да умањи тј. заустави анти-конкурентско понашање доминантних оператора на тржишту (услуга у оквиру пакета).

Сваки од доле наведених захтева (мера) имају за циљ да доминантном оператору наметну ограничења и обавезе којима би се на тржишту зауставило анти-конкурентско понашање и обезбедили равноправни услови пословања за све операторе.

#### **Мере којима се врши регулација су:**

- Забрана, због заштите конкуренције, неоснованог везивања услуга.
- Обезбеђивање услова да и други оператори понуде исти или сличан пакет као вертикално интегрисани оператор са ЗТС (енг. *replicability*).
- Забрана обрачунавања анти-конкурентских цена.

- Обавеза обавештавања регулатора унапред, пре комерцијалног лансирања пакета (важи и за услуге које се нуде појединачно).
- Обавеза у погледу промотивних активности
- Обавеза транспарентности.

### **Забрана везивања услуга које се корисницима не нуде самостално (енг. *unreasonable bundling, pure bundling, tying*)**

Уведена је као самостална мера на малопродајном тржишту приступа, укључујући и јавно доступну телефонску услугу у Италији, Грчкој, Ирској, Малти, Румунији, Словачкој, Словенији, Хрватској, Македонији, Црној Гори.

У Републици Србији је за сада услуга фиксне телефоније омогућена искључиво као пакет услуге приступа и говорне услуге.

### **Обезбеђивање услова да и други оператори понуде исти или сличан пакет као вертикално интегрисани оператор са ЗТС (енг. *replicability*)**

- Најпре се испитује да ли други оператори могу да понуде исти или сличан пакет услуга као вертикално интегрисани оператор, на истој територији, користећи исту или комплементарну технологију.
- Уколико то није случај, регулатор може да заустави понуду, интервенише на veleпродајном нивоу, уведе прекршајне мере, или комбинује два или више механизма.
- Највећи број регулатора трајно или привремено заустави или ограничава понуду, док се на veleпродајном нивоу не обезбеде адекватни услови.
- Треба да представља саставни део обавезе омогућавања приступа на veleпродајним тржиштима (пре свега на тржиштима 2, 4 и 5), јер директно утиче на могућност пружања услуга на малопродајном нивоу од стране алтернативних оператора.
- Проблем: уколико нису предвиђене адекватне мере на veleпродајним тржиштима.

### **Забрана обрачунавања анти-конкурентских цена**

Најчешћи случај ценовне дискриминације који се везује за пакете су тзв. “маказе цена” (енг. *margin or price squeeze*).

„Маказе цена“ настају када вертикално интегрисани оператор, који има ЗТС на veleпродајном тржишту, пружа услуге другим операторима на повезаном малопродајном тржишту, на коме и сам послује, по ценама које не омогућавају профитабилно пословање других оператора. Маказе цена се остварују путем:

- неоправдано високих цена на veleпродајном нивоу;
- предаторских цена на малопродајном нивоу;

- истовременим подизањем цена на veleпродајном нивоу и снижавањем цена на малопродајном нивоу.

### **Тестови за утврђивање „маказа цена“ су:**

- Тест једнако ефикасног оператора (Equally Efficient Operator –EEO) – препоручен од стране ЕК,
- Тест рационално ефикасног оператора (Reasonably Efficient Operator – REO)<sup>1</sup>.

Према истраживању ERG-a<sup>2</sup> (European Regulators Group, садашњи BEREC – Body of European Regulators for Electronic Communications) Аустрија, Ирска, Шпанија, Пољска и Хрватска примењују тест маказа цена и на пакете услуга.

### **Обавеза обавештавања регулатора унапред, пре комерцијалног лансирања пакета (важи и за услуге које се нуде појединачно)**

- Већина регулатора захтева да буде упозната са малопродајном понудом (било да је у питању појединачна услуга или пакет) пре почетка комерцијалног пружања услуге.
- Најчешће се односи на понуде које укључују фиксни приступ, говорну услугу и широкопојасни приступ.
- Писмено обавештење које садржи све услове понуде, у периоду од 5 до 8 недеља пре лансирања понуде.
- Одређени број земаља захтева обавештавање о понудама и појединачних услуга (Шпанија, Хрватска, Турска).

### **Обавеза у погледу промотивних активности**

Промене услова малопродаје морају бити праћене и променом одговарајућих veleпродајних услова, односно да одлука о промени veleпродајних услова мора бити истовремено најављена и алтернативним операторима и сопственој малопродаји. У зависности од конкретног случаја, Агенција ће размотрити ограничење трајања промотивних активности.

### **Обавеза транспарентности**

Односи се на обавезу недискриминаторног поступања на малопродајном тржишту, чији је циљ да сви услови понуде пакета буду транспарентни и разумљиви за крајњег корисника.

<sup>1</sup> Више о тестовима маказа цена у тачки 5 овог документа

<sup>2</sup> ERG, 2009., „Report on the discussion on the application of margin squeeze tests to bundles” p. 10. Сва ERG документа су прихваћена од стране BEREC и налазе се на BEREC веб сајту [www.erg.eu.int](http://www.erg.eu.int)

## 5. Методологија коју би користио РАТЕЛ у утврђивању „маказа цена“

Да би постојала могућност за „маказе цена“, морају постојати бројни структурални и економски услови:

**Прво**, оператор који наводно стеже маргину мора бити вертикално интегрисан (односно да контролише veleпродајне инпуте).

**Друго**, оператор мора да има ЗТС на veleпродајном тржишту.

**Треће**, инпути који се нуде конкурентима који послују на малопродајном тржишту морају да буду кључни. Оператор мора да буде активан на малопродајном тржишту, при чему не мора да има доминантну позицију на малопродајном нивоу.<sup>3</sup>

### 5.1. Тестови за утврђивање постојања „маказа цена“

У члану 13 Директиве о приступу за veleпродајна тржишта (Access Directive (2002/19/EC)) се наводи да мере контроле цена могу бити наметнуте да се спречи ценовно стежање на штету крајњих корисника. Тестови „маказа цена“ су до сада коришћени од стране регулатора да се провери да регулисана цена не води стежању маргина од стране оператора са ЗТС или да се верификује усклађеност оператора са ЗТС са регулацијом цена малопродајних и/или veleпродајних услуга или да се верификује могућност реплицирања понуде ЗТС оператора од стране конкурената.<sup>4</sup>

Европска комисија је 1998. године предложила два теста за откривање постојања „маказа цена“:

- (1) Тест једнако ефикасног оператора (Equally Efficient Operator –ЕЕО) ,
- (2) Тест рационално ефикасног оператора (Reasonably Efficient Operator – REO).

Разлика између ова два теста је у коришћеним трошковима. Први тест се заснива на трошковима вертикално интегрисаног оператора са ЗТС, док други подразумева употребу трошкова разумно ефикасног оператора.

---

<sup>3</sup> ERG, 2009., „Report on the discussion on the application of margin squeeze tests to bundles” p. 3-4.

<sup>4</sup> ERG, Op.cit., p. 7



## **(1) Тест једнако ефикасног оператора (Equally Efficient Operator –ЕЕО)<sup>5</sup>**

Тест једнако ефикасног оператора (енг. Equally Efficient Operator test - ЕЕО) показује да ли би малопродајни сегменти вертикално интегрисаног оператора са ЗТС били профитабилни, уколико би он требало да плати veleпродајну цену коју плаћају оператори конкуренти.

Тест се може представити следећом формулом:

$$P - r - w_{smp} \geq d_{smp}$$

Где је:

- P* - Малопродајна цена услуге оператора са ЗТС;
- r* - Регулисана цена veleпродајне услуге која је потребна алтернативним операторима у пружању малопродајних услуга;
- w<sub>SMP</sub>* - Остали трошкови veleпродаје оператора са ЗТС;
- d<sub>SMP</sub>* - Малопродајни трошкови оператора са ЗТС.

## **(2) Тест разумно ефикасног оператора (Reasonably Efficient Operator – REO)<sup>6</sup>**

Други тест је тест разумно ефикасног оператора (енг. Reasonably Efficient Operator test, REO), којим се утврђује да ли је разлика између цена вертикално интегрисане малопродајне и veleпродајне услуге довољна да разумно ефикасан оператор оствари нормални профит на малопродајном тржишту.

Тест се може представити следећом формулом:

$$P - r - w_{AO} \geq d_{AO}$$

Где је:

- P* - Малопродајна цена услуге оператора са ЗТС;
- r* - Регулисана цена veleпродајне услуге која је потребна алтернативним операторима у пружању малопродајних услуга;
- w<sub>AO</sub>* - Остали трошкови veleпродаје разумно ефикасног оператора;
- d<sub>AO</sub>* - Трошкови разумно ефикасног оператора који пружа малопродајну услугу.

Због информационих ограничења у пракси се **најчешће користи тест са подацима о трошковима и ценама оператора са ЗТС. Из тог разлога, Агенција се опредељује да примењује тест једнако ефикасног оператора.**

$\text{Малопродајна цена} - \text{vелепродајна цена} \geq \text{тр. малопродаје} + \text{профит}$
---

<sup>5</sup> Приказано према: ERG, Op.cit., p. 6

<sup>6</sup> Приказано према: ERG, Op.cit., p. 6

- Када је реч о трошковном моделу: подједнако се користи LRIC и FDC. У складу са важећим Правилником о примени трошковног принципа, одвојених рачуна и извештавању од стране оператора са значајном тржишном снагом у области електронских комуникација („Сл. Гласник“ бр. 52/11, у даљем тексту: Правилник), **Агенција се опредељује да тестирање постојања маказа цена буде комплементарно са постојећим трошковним моделом, који се заснива на FDC, а како се буде развијао трошковни модел, временом би се прешло на САА односно LRIC модел.**
- WACC је најчешћи метод за утврђивање “разумне” профитне стопе. **У складу са тим, као и са поменутиим Правилником, Агенција ће као меру разумног профита користити WACC.**
- Временски период који се посматра приликом тестирања:
  - статични приступ - обухвата једну пословну годину и користи се од стране већине регулаторних тела;
  - динамични приступ (DCF) - обухвата више година и базира се на нето садашњој вредности будућих новчаних токова које генеришу услуге у пакету (Грчка).

**Агенција ће приликом тестирања користити статични приступ, уз могућност примене динамичног приступа као корективног фактора.**

- Предмет тестирања су упоредиве, односно међусобно повезане малопродајне и велепродајне услуге. Ако је за пружање малопродајне услуге потребно користити више велепродајних услуга истовремено, онда се за тестирање примене „маказа цена“ користи пондерисана цена велепродајних услуга (где су пондери учешће у миксу коришћених инпута). Друга опција је да се за тестирање користи главна велепродајна услуга.<sup>7</sup>
- Уколико су предвиђени попусти, они се такође морају узети у обзир у тесту „маказа цена“. Потребно је цене у тесту „маказа цена“ прилагодити тако да одразе попусте које добијају алтернативни оператори.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Copenhagen Economics, 19th January 2010, Applied Margin Squeeze Study, Final Report for Post-og teletilsynet, [www.npt.no](http://www.npt.no), p. 24

<sup>8</sup> Copenhagen Economics, 19th January 2010, Applied Margin Squeeze Study, Final Report for Post-og teletilsynet, [www.npt.no](http://www.npt.no), p. 30-32

## 5.2. Поступак регулисања цена код везивања услуга

Оператори са ЗТС на малопродајном нивоу, у складу са Решењем о одређивању оператора са ЗТС, имају обавезу да прибављају формалну сагласност од стране Агенције за начин формирања и промену цена услуга у случају њиховог везивања. Основни циљ ове обавезе је спречавање стицања недозвољене предности оператора са ЗТС, применом анти-конкурентских цена.

Оператор са ЗТС има обавезу да Агенцији унапред, најмање 60 дана, пре комерцијалног лансирања пакета услуга, достави обавештење о понуди пакета услуга на малопродајном тржишту, са детаљним образложењем услова и структуром трошкова пружања појединачних услуга у пакету, као и трошкова пружања пакета. Такође, Агенција ће захтевати све неопходне податке, потребне за проверу услова планираног пакета услуга. Агенција може затражити и проверу цена постојећих пакета на тржишту.

На основу добијених података, Агенција ће спровести тест „маказа цена“ како би утврдила да ли је однос малопродајних и veleпродајних цена коректан. Уколико предложени пакет, односно цене појединачних услуга из пакета, не прођу тест, Агенција може захтевати одлагање лансирања новог пакета, односно обуставу постојећих пакета, док цене не задовоље потребне услове. Такође, Агенција ће, уколико буде потребно, као што су учиниле и друге регулаторне агенције, размотрити начин одређивања veleпродајних цена оператора са ЗТС применом методе *retail minus*.

\*\*\*

*За израду методологије по којој ће РАТЕЛ поступати у регулацији цена пакета, коришћени су следећи извори података:*

- 1. ERG Report on discussion on the application of margin squeeze tests to bundles, March 2009;*
- 2. ERG Replicability of bundles from the perspective of the availability of wholesale inputs and access to content, 2009;*
- 3. BEREC Report on impact of bundled offers in retail and wholesale market definition, December 2010;*
- 4. ERG Report on price consistency in upstream broadband markets, June 2009;*
- 5. Искуства и материјали/методологије других регулаторних тела - Аустрија, Хрватска, Македонија.*