



РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
**РАТЕЛ**  
РЕГУЛАТОРНА АГЕНЦИЈА ЗА  
ЕЛЕКТРОНСКЕ КОМУНИКАЦИЈЕ  
И ПОШТАНСКЕ УСЛУГЕ

**ИЗВЕШТАЈ О АНАЛИЗИ ВЕЛЕПРОДАЈНОГ ТРЖИШТА  
СРЕДИШЊЕГ ПРИСТУПА КОЈИ СЕ ПРУЖА НА  
ФИКСНОЈ ЛОКАЦИЈИ ЗА ПРОИЗВОДЕ ЗА МАСОВНО  
ТРЖИШТЕ**

**Београд, јун-август 2018. године**

## САДРЖАЈ

<b>1. КРАТАК ПРЕГЛЕД АНАЛИЗЕ ТРЖИШТА .....</b>	<b>7</b>
<b>2. УВОД.....</b>	<b>10</b>
2.1. Регулаторни оквир у Европској унији .....	10
2.2. Правни основ за спровођење поступка анализе тржишта у Републици Србији .....	16
2.3. Преглед досадашњих активности .....	19
<b>3. ДЕФИНИСАЊЕ РЕЛЕВАНТНОГ ТРЖИШТА .....</b>	<b>21</b>
3.1. Карактеристике релевантног тржишта .....	21
3.1.1. Технолошки развој на тржишту широкопојасног приступа Интернету.....	22
3.1.2. Карактеристике малопродајног тржишта широкопојасног приступа Интернету у Републици Србији.....	23
3.1.3. Велепродајно тржиште средишњег приступа .....	34
3.1.4. Карактеристике велепродајног тржишта средишњег приступа у Републици Србији .....	43
3.2. Одређивање производне димензије тржишта .....	45
3.2.1. Супституција на страни тражње – малопродајни ниво .....	45
3.2.2. Супституција на страни тражње - велепродајни ниво .....	49
3.2.3. Супституција на страни понуде – велепродајни ниво.....	54
3.2.4. Закључак – велепродајни ниво .....	55
3.3. Географска димензија релевантног тржишта .....	55
3.4. Закључак о релевантном тржишту.....	56
<b>4. АНАЛИЗА РЕЛЕВАНТНОГ ТРЖИШТА .....</b>	<b>57</b>
4.1. Критеријуми за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге .....	57
4.1.1. Величина оператора и његових конкурената, посебно у погледу броја корисника и прихода на релевантном тржишту .....	58
4.1.2. Контрола над инфраструктуром чији се обим не може лако реплицирати.....	61
4.1.3. Технолошка предност оператора која му омогућава надмоћан положај на тржишту .....	63
4.1.4. Недостатак или низак ниво преговарачке моћи купаца .....	63
4.1.5. Лак или повлашћен приступ тржиштима капитала, односно финансијским ресурсима.....	64
4.1.6. Степен диверсификације производа или услуга (нпр. повезани производи или услуге).....	65
4.1.7. Економија обима.....	66

4.1.8.	Економија опсега .....	67
4.1.9.	Степен вертикалне интеграције.....	68
4.1.10.	Висок степен развоја дистрибутивне и продајне мреже .....	69
4.1.11.	Недостатак потенцијалне конкуренције .....	69
4.1.12.	Постојање препрека за ширење .....	70
4.2.	Закључак о процени постојања оператора са значајном тржишном снагом.....	71
<b>5.</b>	<b>ПРЕПРЕКЕ ЗА РАЗВОЈ ТРЖИШНЕ КОНКУРЕНЦИЈЕ .....</b>	<b>72</b>
5.1.	Механизми вертикалног преношења тржишне снаге са једног на друго тржиште.....	72
5.1.1.	Одбијање договора/ускраћивање приступа.....	73
5.1.2.	Преношење тржишне снаге путем неценовних механизма .....	74
5.1.3.	Дискриминација на основу цена .....	77
5.2.	Механизми хоризонталног преношења тржишне снаге са једног на друго тржиште .....	78
5.3.	Значајна тржишна снага на појединачном тржишту .....	78
5.3.1.	Постављање баријера за улазак на тржиште .....	79
5.3.2.	Неконкурентско понашање везано за цене .....	79
5.3.3.	Неефикасност/непродуктивност .....	80
<b>6.</b>	<b>ОБАВЕЗЕ ОПЕРАТОРА СА ЗНАЧАЈНОМ ТРЖИШНОМ СНАГОМ .....</b>	<b>81</b>
6.1.	Објављивање одређених података .....	82
6.2.	Недискриминаторно поступање .....	86
6.3.	Рачуноводствено раздвајање.....	87
6.4.	Омогућавање приступа и коришћења елемената мреже и припадајућих средстава .....	87
6.5.	Контрола цена и примена трошковног рачуноводства .....	93
<b>7.</b>	<b>ЗАКЉУЧАК .....</b>	<b>95</b>
<b>8.</b>	<b>КОМЕНТАРИ ДАТИ У ОКВИРУ ЈАВНИХ КОНСУЛТАЦИЈА.....</b>	<b>97</b>

## ДЕФИНИЦИЈЕ КОРИШЋЕНИХ ПОЈМОВА

У анализи су коришћени појмови који, у смислу ове анализе, имају следеће значење:

**Bitstream** приступ се односи на ситуацију у којој оператор власник инфраструктуре инсталира приступни линк до крајњег корисника, тако што нпр. инсталира одговарајућу опрему на централној локацији коју конфигурише у локалној приступној мрежи те опреме и такав приступни линк ставља на располагање трећој страни (оператору кориснику), са циљем да се оператору кориснику омогући да својим крајњим корисницима обезбеди широкопојасне сервисе. *Bitstream* приступ омогућава оператору кориснику да понуди сопствене сервисе својим крајњим корисницима, који не подразумевају препродају услуге широкопојасног приступа коју пружа оператор власник инфраструктуре. Под *bitstream* услугом подразумева се услуга широкопојасног приступа у велепродаји;

**Корисник** је физичко или правно лице које користи или захтева јавно доступну електронску комуникациону услугу;

**Крајњи корисник** је корисник који не обавља делатност електронских комуникација;

**Претплатник** је физичко или правно лице које је закључило уговор са оператором јавно доступних електронских комуникационих услуга о пружању тих услуга;

**Оператор** је лице које обавља или је овлашћено да обавља делатност електронских комуникација;

**Оператор корисник** је оператор који користи велепродајне услуге *bitstream* приступа локалној петљи како би крајњим корисницима пружао јавно доступну телефонску услугу или услугу широкопојасног приступа Интернету;

**Алтернативни оператори** су оператори који за пружање малопродајних услуга не користе велепродајне услуге оператора са значајном тржишном снагом;

**Рашчлањени приступ локалној петљи** односи се на потпуни рашчлањени приступ локалној петљи и дељени приступ локалној петљи, при чему не долази до промене власништва над локалном петљом;

**Потпуни рашчлањени приступ локалној петљи** подразумева давање пуног капацитета локалне петље оператора са значајном тржишном снагом на коришћење другом оператору;

**Дељени рашчлањени приступ локалној петљи** подразумева давање одређеног дела капацитета локалне петље (нпр. одређеног фреквенцијског опсега) оператора са значајном тржишном снагом на коришћење другом оператору;

**Колокација** је услуга пружања физичког простора и техничких средстава на одређеној локацији, потребних ради смештаја и повезивања електронске комуникационе опреме оператора;

**Физичка колокација** обухвата смештај опреме оператора корисника у простору где се налази главни разделник, као и у спољашњим кабинетима или издвојеним и за колокацију припремљеним просторијама оператора који нуди велепродајну услугу рашчлањеног приступа локалној петљи;

**Удаљена колокација** подразумева смештај опреме у просторијама или кабинетима које оператор корисник услуге рашчлањеног приступа, односно услуге колокације, закупљује од трећих лица;

**Виртуелна колокација** представља смештај опреме у просторијама оператора који нуди велепродајну услугу рашчлањеног приступа локалној петљи, где он инсталира и одржава ту опрему и управља њоме, при чему оператору кориснику рашчлањеног приступа није дозвољен приступ опреми;

**xDSL** (*Digital Subscriber Line*) је дигитална претплатничка линија, односно фамилија технологија (ADSL, ADSL2+, VDSL, VDSL2, SHDSL, HDSL и др.), која омогућава операторима да обезбеде брзе мултимедијалне услуге за пренос података преко постојећих бакарних каблова;

**ADSL** (*Asymmetric Digital Subscriber Line*) је асиметрична дигитална претплатничка линија која омогућава сталан широкопојасни приступ Интернету већих брзина преко бакарне парице. Пренос података се реализује тако да је брзина пријема података вишеструко већа од брзине слања (асиметричност). У оквиру ADSL фамилије подразумевају се ADSL, ADSL2 и ADSL2+ технологије;

**VDSL** (*Very-high-bit Digital Subscriber Line*) је дигитална претплатничка линија, односно технологија која преко бакарне парице нуди бржи пренос података од ADSL-а. У оквиру VDSL фамилије подразумевају се VDSL, VDSL2, VDSL2 *vectoring* технологије;

**VDSL vectoring** је технологија заснована на потискивању преслушавања између бакарних парица у истом каблу (*crosstalk*) која има за циљ да повећа максималне брзине које се крајњем кориснику могу обезбедити преко мреже бакарних парица, чиме се преко постојеће инфраструктуре, уз услов постојања довољно кратке претплатничке парице, могу реализовати протоци који могу бити и већи од 100 Mb/s<sup>1</sup>;

**FTTC** (*Fiber to the Cabinet*) представља мрежну архитектуру код које се од крајњег корисника до уличног кабинета користи бакарна парица, а од уличног кабинета до комутационог чвора оператора оптички кабл;

---

<sup>1</sup> Експланаторни меморандум који прати Препоруку Комисије о релевантним тржиштима производа и услуга у области електронских комуникација подложним претходној (*ex ante*) регулацији (2014/710/EУ) у складу са Директивом 2002/21/EЗ Европског парламента и Савета о заједничком регулаторном оквиру за електронске комуникационе мреже и услуге, страна 39, фуснота 50

**FTTB** (*Fiber to the Building*) представља мрежну архитектуру код које се од крајњег корисника до дистрибуционе тачке (инсталациони ормарић) унутар зграде користи бакарна парица, а од зграде до комутационог чвора оператора оптички кабл;

**FTTH** (*Fiber to the Home*) представља мрежну архитектуру код које се постојећа бакарна парица у потпуности замењује оптичким каблом од комутационог чвора оператора до крајњег корисника;

**FTTx** (*Fiber to the x*) подразумева било коју од следећих мрежних архитектура: FTTC, FTTB или FTTH;

**Homes passed** – под homes passed домаћинствима се подразумева број домаћинстава покривених фиксном (жичном) приступном мрежом. Подразумевају се домаћинства која су већ прикључена на мрежу оператора, као и домаћинства која могу бити прикључена на мрежу оператора у року не дужем од неколико дана и без ангажовања значајних ресурса. Под ангажовањем значајних ресурса подразумева се инсталација нове опреме (IPAN, OLT, CMTS, HFC node), изградња кабловске канализације, постављање стуба, изградња новог FTTC кабинета, постављање новог сплитера или изнајмљивање линије.

## 1. КРАТАК ПРЕГЛЕД АНАЛИЗЕ ТРЖИШТА

Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге (у даљем тексту: Агенција) је у складу са одредбама чл. 59. и 60. Закона о електронским комуникацијама („Службени гласник РС“, бр. 44/10, 60/13-УС и 62/14, у даљем тексту: Закон) надлежна за спровођење поступка анализе тржишта. Одредбом члана 61. Закона су прописани критеријуми за одређивање оператора са значајном тржишном снагом (у даљем тексту: оператор са ЗТС).

На основу одредбе члана 59. став 2. Закона, Агенција је, уз примену Препоруке Комисије од 17. децембра 2007. године о релевантним тржиштима производа и услуга у области електронских комуникација подложним претходној (*ex ante*) регулацији (2007/879/ЕЗ) (у даљем тексту: Препорука Комисије о релевантним тржиштима 2007/879/ЕЗ), донела Одлуку о одређивању релевантних тржишта подложних претходној регулацији („Службени гласник РС“ бр. 59/11 и 106/16), којом су одређена тржишта подложна претходној регулацији.

У циљу хармонизације са регулативом Европске уније, Агенција спроводи поступак анализе велепродајног тржишта средишњег приступа који се пружа на фиксној локацији за производе за масовно тржиште (у даљем тексту: велепродајно тржиште средишњег приступа), сагласно одредби чл. 59. став 2. и 60. став 1. Закона, уз примену Препоруке Комисије од 9. октобра 2014. године о релевантним тржиштима производа и услуга у области електронских комуникација подложним претходној (*ex ante*) регулацији (2014/710/ЕУ) (у даљем тексту: Препорука Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ), из разлога утврђивања релевантности тржишта, односно да ли на посматраном тржишту постоји делотворна конкуренција или један или више оператора са ЗТС, а у циљу доношења нове одлуке о одређивању релевантних тржишта подложних претходној (*ex ante*) регулацији, уз примену Препоруке Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ, сагласно чл. 59. и 60. став 1. Закона. Препоруком Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ велепродајно тржиште средишњег приступа је дефинисано као релевантно тржиште подложно претходној регулацији. Велепродајне услуге којима се омогућава средишњи приступ елементима мреже, до сада су биле обухваћене велепродајним тржиштем широкопојасног приступа, које је Одлуком о одређивању релевантних тржишта подложних претходној регулацији („Службени гласник РС“, бр. 59/11 и 106/16) одређено за релевантно тржиште.

Период на који се предметна анализа односи обухвата податке добијене од оператора за 2015, 2016. и 2017. годину.

У уводном делу анализе дат је преглед регулативе Европске уније у области електронских комуникација, са акцентом на развој делотворне конкуренције и спречавању злоупотребе монополског положаја оператора са ЗТС. На преглед регулативе Европске уније надовезује се правни основ за спровођење поступка анализе

тржишта у Републици Србији, као и преглед досадашњих активности у смеру либерализације тржишта електронских комуникација.

Приликом дефинисања релевантног тржишта, пошло се од Смерница Комисије о анализи тржишта и процени значајне тржишне снаге на основу регулаторног оквира Заједнице за електронске комуникационе мреже и услуге (2002/С 165/03) (у даљем тексту: Смернице Комисије о анализи тржишта 2002/С 165/03), на основу којих је за одређивање карактеристика релевантног тржишта разматрана супституција на страни тражње на малопродајном и veleпродајном нивоу, као и супституција на страни понуде. На основу анализе супституције, Агенција је одредила да veleпродајно тржиште средишњег приступа чини veleпродајна услуга *bitstream* приступа, која се може реализовати путем:

- мреже бакарних парица и xDSL технологије;
- хибридне оптичко-коаксијалне мреже (*HFC – Hibrid Fiber-Coax*) оператора дистрибуције медијских садржаја и
- оптичких каблова у FTTx мрежној архитектури

и која се нуди:

- сопственом предузећу (*self supply*), као нераздвојиви део услуга на малопродајном нивоу за сопствене кориснике и
- операторима корисницима, како би били у могућности да крајњим корисницима који нису повезани на њихову мрежу за приступ понуде услуга на малопродајном нивоу.

Агенција је утврдила да је релевантно veleпродајно тржиште средишњег приступа у географској димензији територија Републике Србије.

Након дефинисања релевантног тржишта, Агенција је приступила процени појединачне значајне тржишне снаге у складу са критеријумима који су прописани чланом 61. став 2. Закона.

За потребе оцене постојања појединачне значајне тржишне снаге на veleпродајном тржишту средишњег приступа, Агенција је анализирала следеће критеријуме:

1. величина оператора и конкурената и тржишно учешће;
2. контрола над инфраструктуром чији се обим не може лако реплицирати;
3. технолошка предност оператора која му омогућава надмоћан положај на тржишту;
4. недостатак или низак ниво преговарачке моћи купаца;
5. лак или повлашћен приступ тржиштима капитала, односно финансијским ресурсима;
6. степен диверсификације производа или услуга (нпр. повезани производи или услуге);
7. економија обима;



8. економија опсега;
9. степен вертикалне интеграције;
10. висок степен развоја дистрибутивне и продајне мреже;
11. недостатак потенцијалне конкуренције;
12. постојање препрека за ширење.

На основу анализе наведених критеријума за утврђивање значајне тржишне снаге, Агенција је закључила да су Предузеће за телекомуникације Телеком Србија а.д. Београд, Таковска 2 (у даљем тексту: Телеком Србија а.д.) и SERBIA BROADBAND – SRPSKE KABLOVSKE MREŽE DOO BEOGRAD, Булевар Пека Дапчевића 19 (у даљем тексту: SBB DOO) оператори са ЗТС на посматраном veleпродајном тржишту средишњег приступа.

Узимајући у обзир све потенцијалне препреке које су могу јавити на veleпродајном тржишту средишњег приступа, као и на припадајућем малопродајном тржишту широкопојасног приступа Интернету, на које су Телеком Србија а.д. и SBB DOO у могућности да пренесу своју значајну тржишну снагу, Агенција је закључила да ће у складу са одредбама члана 63. Закона, операторима Телеком Србија а.д. и SBB DOO решењем бити одређене следеће обавезе:

1. Објављивања одређених података у форми одговарајућих стандардних понуда;
2. Недискриминаторног поступања;
3. Рачуноводственог раздвајања;
4. Омогућавања приступа и коришћења елемената мреже и припадајућих средстава и
5. Контроле цена и примене трошковног рачуноводства.

## 2. УВОД

На основу надлежности Агенције, које проистичу из Закона, спроводи се анализа veleпродајног тржишта средишњег приступа.

У складу са одредбом члана 59. став 2. Закона, Агенција одређује релевантна тржишта уз примену одговарајућих препорука Европске уније о тржиштима подложним претходној регулацији.

### 2.1. Регулаторни оквир у Европској унији

Промене у сектору телекомуникација у Европској заједници отпочеле су средином 80-тих година 20. века, док су до тада у овом сектору били присутни искључиво оператори са својством државних монополиста над мрежом, инфраструктуром и опремом. Основе за либерализацију телекомуникационих мрежа и услуга су постављене прописима које је донела Европска комисија. У Зеленој књизи о развоју заједничког тржишта за телекомуникационе услуге и опрему (COM(87)290), усвојеној 1987. године, изложени су предлози и кораци за спровођење свих потребних промена у правним системима држава чланица ради остваривања либерализације. Сходно томе, државе чланице су приступиле ревидирању својих политика у правцу развоја конкуренције у сектору телекомуникација, а упоредно су доношени прописи на нивоу Заједнице.

Либерализација свих услуга телекомуникација на нивоу Европске уније је завршена у прописаном року, закључно са 1. јануаром 1998. године, уз неколико изузетака: у Луксембургу од јула 1998. године, у Шпанији од децембра 1998. године, у Ирској и Португалу од јануара 2000. године и у Грчкој од јануара 2001. године.

Током 1997. и 1998. године донет је пакет прописа којим је установљен нови регулаторни оквир, са циљем хармонизације прописа и стварања објективних, транспарентних и недискриминаторних услова за све учеснике на тржишту телекомуникација. **Регулаторни оквир из 1998. године** је предвиђао четири тржишта телекомуникација подложна регулацији:

1. тржиште фиксне телефоније (укључујући и инфраструктуру);
2. тржиште мобилне телефоније;
3. тржиште изнајмљених линија и
4. тржиште интерконекције.

Национална регулаторна тела су утврђивала постојање значајне тржишне снаге оператора на основу учешћа на тржишту у висини од 25%, сходно Директиви 97/33/ЕЗ Европског парламента и Савета о интерконекцији у телекомуникацијама која се односи на обезбеђивање универзалног сервиса и интероперабилности, кроз примену принципа за обезбеђење отворене мреже. Одступање од овог правила је захтевало узимање у обзир додатних критеријума, и то: могућност оператора да утиче на тржишне услове, његов промет у односу на величину тржишта, контрола над инфраструктуром за

приступ крајњим корисницима, приступ финансијским ресурсима и искуство у пружању производа и услуга на тржишту.

Технолошки напредак и иновације у погледу понуђених услуга су створили услове за развој информационог друштва у Европској унији. Конвергенција телекомуникационог, медијског и сектора информационих технологија је условила потребу за новим јединственим и технолошки неутралним регулаторним оквиром за електронске комуникационе мреже и услуге. Нови регулаторни оквир је усвојен 2002. године, а у примени је од јула 2003. године. Директиве којима је успостављен **регулаторни оквир из 2002. године** су:

1. Директива 2002/21/ЕЗ Европског парламента и Савета од 7. марта 2002. године о заједничком регулаторном оквиру за електронске комуникационе мреже и услуге (*Framework Directive*);
2. Директива 2002/20/ЕЗ Европског парламента и Савета од 7. марта 2002. године о овлашћењу у области електронских комуникационих мрежа и услуга (*Authorization Directive*);
3. Директива 2002/19/ЕЗ Европског парламента и Савета од 7. марта 2002. године о приступу и међуповезивању електронских комуникационих мрежа и припадајућих средстава (*Access Directive*);
4. Директива 2002/22/ЕЗ Европског парламента и Савета од 7. марта 2002. године о универзалном сервису и правима корисника у вези са електронским комуникационим мрежама и услугама (*Universal Service Directive*);
5. Директива 2002/58/ЕЗ Европског парламента и Савета од 12. јула 2002. године о обради података о личности и заштити приватности у области електронских комуникација (*Directive on Privacy and Electronic Communications*).

Тржишта електронских комуникација подложна *ex-ante* регулацији сходно регулаторном оквиру из 2002. године су дефинисана у складу са принципима и методологијом права конкуренције Европске уније, што није био случај са претходним регулаторним оквиром. Национална регулаторна тела спроводе поступак анализе тржишта према Смерницама Комисије о анализи тржишта 2002/С 165/03. Сврха ових смерница јесте да се национална регулаторна тела усмере у извршавању својих обавеза, које се односе на дефинисање тржишта и процену значајне тржишне снаге. Према члану 15. став 3. Оквирне директиве 2002/21/ЕЗ, национална регулаторна тела би требало да у највећој могућој мери узму у обзир ове смернице. Процена значајне тржишне снаге се, за разлику од правила из регулаторног оквира из 1998. године, не врши искључиво на основу тржишног учешћа, већ и других критеријума значајних за оцену постојања појединачне или заједничке значајне тржишне снаге, и то: укупна величина субјекта, контрола над инфраструктуром која се не може лако реплицирати, технолошке предности, недостатак преговарачке моћи купаца, лак и повлашћен приступ тржишту капитала и изворима финансирања, диверсификација производа и услуга, економија обима, економија ширине, вертикална интеграција, развијеност дистрибуције и мреже продаје, недостатак тржишног такмичења и баријере у експанзији.

Поступак анализе тржишта према Смерницама Комисије о анализи тржишта 2002/С 165/03 обухвата следеће кораке:

1. дефинисање релевантних тржишта;
2. анализу релевантних тржишта и идентификовање оператора са ЗТС;
3. одређивање обавеза оператору са ЗТС ради спречавања злоупотребе доминантног положаја.

Европска комисија је, на основу члана 15. Оквирне директиве 2002/21/ЕЗ, донела Препоруку од 11. фебруара 2003. године о релевантним тржиштима производа и услуга у области електронских комуникација подложним претходној (*ex ante*) регулацији (2003/311/ЕЗ). Овом препоруком је предвиђено осамнаест релевантних тржишта, од којих је седам малопродајних и једанаест велепродајних тржишта, и то:

1. малопродајно тржиште приступа јавној телефонској мрежи на фиксној локацији за резиденцијалне кориснике;
2. малопродајно тржиште приступа јавној телефонској мрежи на фиксној локацији за нерезиденцијалне кориснике;
3. малопродајно тржиште јавно доступне локалне и/или националне телефонске услуге на фиксној локацији за резиденцијалне кориснике;
4. малопродајно тржиште јавно доступне међународне телефонске услуге на фиксној локацији за резиденцијалне кориснике;
5. малопродајно тржиште јавно доступне локалне и/или националне телефонске услуге на фиксној локацији за нерезиденцијалне кориснике;
6. малопродајно тржиште јавно доступне међународне телефонске услуге на фиксној локацији за резиденцијалне кориснике;
7. малопродајно тржиште основног скупа изнајмљених линија;
8. велепродајно тржиште оригинације позива у јавној телефонској мрежи на фиксној локацији;
9. велепродајно тржиште терминације позива у јавној телефонској мрежи на фиксној локацији;
10. велепродајно тржиште услуге транзитирања саобраћаја у фиксној јавној телефонској мрежи;
11. велепродајно тржиште рашчлањеног приступа (укључујући дељени приступ) петљама и потпетљама у сврху омогућавања широкопојасних и говорних услуга;
12. велепродајно тржиште широкопојасног приступа;
13. велепродајно тржиште изнајмљивања завршних сегмената телекомуникационе мреже;
14. велепродајно тржиште изнајмљивања преносних сегмената телекомуникационе мреже;
15. велепродајно тржиште приступа и оригинације позива у јавној мобилној телефонској мрежи;
16. велепродајно тржиште терминације позива у мобилној мрежи;
17. велепродајно национално тржиште за међународни ролинг у јавним мобилним мрежама;

18. veleprodajno tržište usluga emitovanja prenosa, kojima se emitovani sadržaj isporučuje krajnjim korisnicima.

Након четири године примене наведене препоруке, Комисија је усвојила нову Препоруку Комисије о релевантним тржиштима 2007/879/ЕЗ, имајући у виду развој тржишта током времена. Овом препоруком је прописано седам релевантних тржишта, од којих су шест veleprodajna тржишта и једно малопродајно тржиште, и то:

1. малопродајно тржиште приступа јавној телефонској мрежи на фиксној локацији за резиденцијалне и нерезиденцијалне кориснике;
2. veleprodajno тржиште оригинације позива у јавној телефонској мрежи на фиксној локацији;
3. veleprodajno тржиште терминације позива у јавној телефонској мрежи на фиксној локацији;
4. veleprodajno тржиште (физичког) приступа елементима мреже (укључујући дељени и потпуни рашчлањени приступ локалној петљи) на фиксној локацији;
5. veleprodajno тржиште широкопојасног приступа;
6. veleprodajno тржиште изнајмљивања завршних сегмената телекомуникационе мреже;
7. veleprodajno тржиште терминације позива у мобилној мрежи.

Национална регулаторна тела имају могућност да, сходно Препоруци 2007/879/ЕЗ, идентификују и друга релевантна тржишта подложна претходној регулацији, осим тржишта одређених овом препоруком, након спровођења Теста три критеријума, који подразумева да су истовремено испуњена три критеријума:

1. присуство високих и трајних баријера за улазак на тржиште, које могу бити структурне, правне или регулаторне природе;
2. структуру тржишта такву да не тежи развоју делотворне конкуренције у оквиру одговарајућег временског периода;
3. немогућност да се само применом права конкуренције адекватно отклоне недостаци на тржишту.

Имајући у виду потребу за изменама у постојећем регулаторном оквиру у смислу технолошког напретка и развоја тржишта, са циљем унапређења конкуренције и обезбеђења права крајњих корисника, Европски парламент и Савет министара Европске уније су у новембру 2009. године усвојили нови регулаторни оквир у области електронских комуникација. **Регулаторни оквир из 2009. године** се састоји из две директиве и једне уредбе:

1. Директива 2009/140/ ЕЗ Европског парламента и Савета од 25. новембра 2009. године којом се врше измене: Директиве 2002/21/ЕЗ о заједничком оквиру за електронске комуникационе мреже и услуге, Директиве 2002/19/ЕЗ о приступу и међуповезивању електронских комуникационих мрежа и припадајућих средстава и Директиве 2002/20/ЕЗ о овлашћењу у области електронских комуникационих мрежа и услуга;
2. Директива 2009/136/ЕЗ Европског парламента и Савета од 25. новембра 2009. године којом се мењају: Директива 2002/22/ЕЗ о универзалном сервису и

правима корисника у вези са електронским комуникационим мрежама и услугама, Директива 2002/58/ЕЗ о обради података о личности и заштити приватности у области електронских комуникација, Уредба број 2006/2004 о сарадњи националних органа надлежних за примену прописа о заштити права потрошача;

3. Уредба (ЕЗ) број 1211/2009 Европског парламента и Савета од 25. новембра 2009. године о оснивању Тела европских регулатора за електронске комуникације (BEREC) и Канцеларије.

Од 2009. до 2014. године усвојене су следеће препоруке у вези са тржиштем електронских комуникација:

- 1) Препорука Комисије од 7. маја 2009. године о регулацији цена фиксне и мобилне терминације позива у Европској унији (2009/396/ЕЗ);
- 2) Препорука Комисије од 20. септембра 2010. године о регулисаном приступу мрежама за приступ следеће генерације (2010/572/ЕУ);
- 3) Препорука Комисије од 11. септембра 2013. године о јединственим обавезама недискриминације и трошковним методологијама у циљу унапређења конкуренције и побољшања инвестиционе климе у области широкопојасног приступа (2013/466/ЕУ).

Како би се олакшао и подстакло развој мрежа великих брзина, Европски парламент и Савет су усвојили Директиву 2014/61/ЕУ од 15. маја 2014. године о мерама за смањење трошкова постављања електронских комуникационих мрежа великих брзина.

Европска комисија је донела нову Препоруку Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ, којом је предвиђено да су следећа тржишта подложна претходној регулацији:

1. велепродајно тржиште терминације позива у јавној телефонској мрежи на фиксној локацији;
2. велепродајно тржиште терминације позива у мобилној мрежи;
3. а) велепродајно тржиште локалног приступа елементима мреже који се пружа на фиксној локацији;  
б) велепродајно тржиште средишњег приступа који се пружа на фиксној локацији за производе за масовно тржиште;
4. велепродајно тржиште висококвалитетног приступа који се пружа на фиксној локацији.

У септембру 2016. године, у Европској унији је покренут поступак усвајања нове Оквирне директиве објављивањем њеног предлога, којом ће бити успостављен нови регулаторни оквир за електронске комуникације. Један од основних циљева доношења новог регулаторног оквира је стварање услова за стимулацију инвестиција у развој електронских комуникационих мрежа и нових напредних услуга.

У Табели 1. дат је преглед свих тржишта подложних претходној регулацији сходно одредбама препорука Европске комисије о релевантним тржиштима из 2003, 2007. и 2014. године.

**Табела 1: Тржишта подложна претходној регулацији према препорукама Европске комисије из 2003, 2007. и 2014. године**

Тржишта	Препоруке Европске комисије		
	2003/ 311/ЕЗ	2007/ 879/ЕЗ	2014/710/ЕУ
Малопродајно тржиште приступа јавној телефонској мрежи на фиксној локацији	1 и 2	1	
Малопродајно тржиште јавно доступне телефонске услуге	3-6		
Малопродајно тржиште основног скупа изнајмљених линија	7		
Велепродајно тржиште оригинације позива у јавној телефонској мрежи	8	2	
Велепродајно тржиште терминације позива у јавној телефонској мрежи	9	3	1. Велепродајно тржиште терминације позива у јавној телефонској мрежи на фиксној локацији
Велепродајно тржиште услуге транзитирања саобраћаја у фиксној јавној телефонској мрежи	10		
Велепродајно тржиште (физичког) приступа елементима мреже (укључујући дељени и потпуни рашчлањени приступ локалној петљи) на фиксној локацији	11	4	3. а) Велепродајно тржиште локалног приступа елементима мреже који се пружа на фиксној локацији
Велепродајно тржиште широкопојасног приступа	12	5	3. б) Велепродајно тржиште средишњег приступа који се пружа на фиксној локацији за производе за масовно тржиште
Велепродајно тржиште изнајмљивања завршних сегмената телекомуникационе мреже	13	6	4. Велепродајно тржиште висококвалитетног приступа који се пружа на фиксној локацији
Велепродајно тржиште изнајмљивања преносних сегмената телекомуникационе мреже	14		
Велепродајно тржиште приступа и оригинације позива у мобилној мрежи	15		
Велепродајно тржиште терминације позива у мобилној мрежи	16	7	2. Велепродајно тржиште терминације позива у мобилној мрежи
Велепродајно тржиште за међународни ролинг	17		
Велепродајно тржиште услуга емитовања преноса	18		

## **2.2. Правни основ за спровођење поступка анализе тржишта у Републици Србији**

Област електронских комуникација је у Републици Србији, између осталог, регулисана Законом, који је усклађен са европским регулаторним оквиром из 2002. године и Препоруком Комисије о релевантним тржиштима 2007/879/ЕЗ.

Одредбом члана 60. став 1. Закона је прописана надлежност Агенције да врши анализу релевантних тржишта, уз примену одговарајућих препорука Европске уније о анализи тржишта и утврђивању значајне тржишне снаге.

Део који се односи на тржишта подложна претходној регулацији и обавезе оператора са ЗТС је уређен одредбама чл. 59-71. Закона.

Агенција, сагласно законским одредбама, спроводи поступак анализе тржишта који подразумева:

1. одређивање релевантних тржишта;
2. анализу релевантних тржишта;
3. одређивање оператора са ЗТС и његових обавеза.

Одредбама члана 59. Закона је прописано да претходној регулацији подлежу тржишта на којима постоје структурне, регулаторне и друге трајније препреке које онемогућавају улазак нових конкурената, на којима није могуће обезбедити развој делотворне конкуренције без претходне регулације и на којима се уочени недостаци не могу отклонити само применом прописа о заштити конкуренције. Тржишта која подлежу претходној регулацији, односно релевантна тржишта у смислу Закона, одређује Агенција уз примену одговарајућих препорука Европске уније о тржиштима подложним претходној регулацији.

На основу члана 59. став 2. Закона, Агенција је 2011. године донела Одлуку о одређивању релевантних тржишта подложних претходној регулацији („Службени гласник РС“, број 59/11), којом је утврђено да претходној регулацији подлежу следећа тржишта:

1. малопродајно тржиште приступа јавној телефонској мрежи на фиксној локацији;
2. велепродајно тржиште оригинације позива у јавној телефонској мрежи на фиксној локацији;
3. велепродајно тржиште терминације позива у јавној телефонској мрежи;
4. велепродајно тржиште (физичког) приступа елементима мреже и припадајућим средствима (укључујући дељени и потпуни рашчлањени приступ локалној петљи);
5. велепродајно тржиште широкопојасног приступа;
6. велепродајно тржиште изнајмљених линија;
7. велепродајно тржиште терминације позива у мобилној мрежи;
8. малопродајно тржиште дистрибуције медијских садржаја;
9. малопродајно тржиште јавно доступне телефонске услуге са фиксне локације.



Релевантна тржишта подложна претходној регулацији су одређена уз примену Препоруке Комисије о релевантним тржиштима 2007/879/ЕЗ, која предвиђа седам релевантних тржишта уз могућност одређивања других релевантних тржишта након спровођења Теста три критеријума. Агенција је за малопродајно тржиште дистрибуције медијских садржаја и малопродајно тржиште јавно доступне телефонске услуге са фиксне локације установила да су испуњена сва три предвиђена критеријума, те су наведеном Одлуком одређена као релевантна тржишта подложна претходној регулацији.

Сагласно члану 60. Закона, Агенција најмање једном у три године врши анализу релевантних тржишта, а по потреби и додатних тржишта, уз примену одговарајућих препорука Европске уније о анализи тржишта и утврђивању значајне тржишне снаге.

Агенција је у 2016. години, након спроведеног поступка анализе малопродајног тржишта дистрибуције медијских садржаја и малопродајног тржишта јавно доступне телефонске услуге са фиксне локације, донела Одлуку о измени Одлуке о одређивању релевантних тржишта подложних претходној регулацији („Службени гласник РС“, број 106/16), којом су ова два тржишта престала да буду тржишта подложна претходној регулацији. Агенција је за малопродајно тржиште дистрибуције медијских садржаја и малопродајно тржиште јавно доступне телефонске услуге са фиксне локације установила да нису кумулативно испуњена сва три критеријума, те да ова тржишта више нису релевантна тржишта подложна претходној регулацији. Ова одлука је ступила на снагу у јануару 2017. године, када су оператори на наведеним тржиштима престали да буду оператори са ЗТС у смислу члана 62. тачка 5. Закона.

Оператор, сагласно одредби члана 61. став 1. Закона, има значајну тржишну снагу на релевантном тржишту, ако појединачно или удружено са другим операторима има положај који му омогућава да се у значајној мери понаша независно од конкурената и корисника услуга.

Приликом утврђивања појединачне значајне тржишне снаге, сходно одредби члана 61. став 2. Закона, нарочито се узимају у обзир следећи критеријуми:

1. величина оператора и његових конкурената, посебно у погледу броја корисника и прихода на релевантном тржишту;
2. контрола над инфраструктуром чији се обим не може лако реплицирати;
3. технолошка предност оператора која му омогућава надмоћан положај на тржишту;
4. недостатак или низак ниво преговарачке моћи купаца;
5. лак или повлашћен приступ тржиштима капитала, односно финансијским ресурсима;
6. степен диверсификације производа или услуга (нпр. повезани производи или услуге);
7. економија обима;
8. економија опсега;
9. степен вертикалне интеграције;
10. висок степен развоја дистрибутивне и продајне мреже;

11. недостатак потенцијалне конкуренције;
12. постојање препрека за ширење.

Када Агенција, на основу спроведене анализе тржишта, утврди да на релевантном тржишту (као и на уско повезаном тржишту) не постоји делотворна конкуренција, она након спроведених јавних консултација доноси решење којим одређује оператора са ЗТС на том тржишту и одређује му најмање једну обавезу из члана 63. Закона, водећи рачуна о врсти и природи утврђених недостатака на посматраном тржишту, претходним улагањима, подстицању даљих улагања и могућностима за остваривање разумне стопе повраћаја на уложена средства.

Сагласно одредби члана 63. Закона, оператору са ЗТС се одређују обавезе:

1. објављивања одређених података;
2. недискриминаторног поступања;
3. рачуноводственог раздвајања;
4. омогућавања приступа и коришћења елемената мреже и припадајућих средстава;
5. контроле цена и примене трошковног рачуноводства;
6. пружања основног скупа изнајмљених линија;
7. обезбеђивања могућности за избор и предизбор оператора;
8. пружања малопродајних услуга под одређеним условима.

Агенција, у складу са чланом 62. став 4. Закона, прати примену обавеза одређених оператору са ЗТС и по службеној дужности преиспитује донето решење најмање једном током периода од три године од дана доношења, те сходно утврђеном стању одлучује у вези са обавезама оператора са ЗТС.

Одредбом члана 60. Закона је, између осталог, прописано да Агенција у поступку анализе тржишта сарађује са органом надлежним за заштиту конкуренције. Агенција и Комисија за заштиту конкуренције су 17. маја 2011. године потписале Протокол о међусобној сарадњи.

Агенција у циљу хармонизације са регулативом Европске уније, спроводи поступак анализе велепродајног тржишта средишњег приступа сагласно одредби чл. 59. став 2. и 60. став 1. Закона, уз примену Препоруке Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ, ради утврђивања релевантности тржишта, односно да ли на посматраном тржишту постоји делотворна конкуренција или један или више оператора са ЗТС, у циљу доношења нове одлуке о одређивању релевантних тржишта подложних претходној (*ex ante*) регулацији, уз примену Препоруке Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ, сагласно одредбама чл. 59. и 60. став 1. Закона. Препоруком Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ велепродајно тржиште средишњег приступа је дефинисано као релевантно тржиште подложно претходној регулацији. Велепродајна услуга *bitstream* приступа је до сада била обухваћена велепродајним тржиштем широкопојасног приступа, које је Одлуком о одређивању релевантних тржишта подложних претходној регулацији („Службени гласник РС“, бр. 59/11 и 106/16) одређено за релевантно тржиште.

### 2.3. Преглед досадашњих активности

Агенција је у 2011. години, сагласно одредби члана 60. Закона, извршила анализу релевантног тржишта и о томе сачинила Извештај о анализи велепродајног тржишта широкопојасног приступа август/новембар 2011. године. Решење о одређивању оператора са ЗТС број: 1-01-731-3/12-5 од 16.6.2015. године, донето је у поновљеном поступку поступајући по пресуди Управног суда број: 21 У. 2253/13 од 22.5.2015. године, којим је Телеком Србија а.д. одређен за оператора са ЗТС на велепродајном тржишту широкопојасног приступа и одређене су му следеће регулаторне обавезе:

- 1) објављивања одређених података у форми стандардне понуде;
- 2) недискриминаторног поступања;
- 3) рачуноводственог раздвајања;
- 4) омогућавања приступа и коришћења елемената мреже и припадајућих средстава и
- 5) контроле цена и примене трошковног рачуноводства.

Агенција је у 2012. години поново извршила анализу посматраног релевантног тржишта и о томе сачинила Извештај о анализи велепродајног тржишта широкопојасног приступа октобар 2012. године. Такође, донела је решење број: 1-01-731-4/13-5 од 17.6.2015. године, у поновљеном поступку поступајући по пресуди Управног суда број: 21 У. 10257/13 од 22.5.2015. године, којим је утврђено да Телеком Србија а.д. остаје оператор са ЗТС на велепродајном тржишту широкопојасног приступа и одређене су му исте регулаторне обавезе као и решењем број: 1-01-731-3/12-5 од 16.6.2015. године.

Агенција је, 18.1.2017. године, донела решење број: 1-03-3491-701/16-16, којим је обавезала Телеком Србија а.д. да измени услове у Стандардној понуди за услугу широкопојасног приступа, на тај начин да се ширина пропусног опсега за испоруку саобраћаја повећава на 1 Mbit/s на свака закупљена три ADSL прикључка, као и да се једнократна накнада за обезбеђивање појединачног широкопојасног приступа наплаћује у износу од 1,00 динар по ADSL прикључку. Уједно, наведеним решењем је установљено да се мењају и услови у Стандардној понуди који се односе на месечну накнаду за коришћење додатног опсега линка за испоруку саобраћаја Телеком Србија а.д., тако што се месечна накнада плаћа у зависности од капацитета додатног пропусног опсега линка за испоруку саобраћаја, који може бити: 100 Mbit/s (месечна накнада износи 700 EUR), 500 Mbit/s (месечна накнада износи 2000 EUR), 1 Gbit/s (месечна накнада износи 3000 EUR), 2 Gbit/s (месечна накнада износи 4000 EUR) и 5 Gbit/s (месечна накнада износи 7500 EUR).

У марту 2017. године Телеком Србија а.д. је објавио нову Стандардну понуду за услуге широкопојасног приступа у велепродаји, која је на снази почев од 1. априла 2017. године.

У периоду мај-август 2017. године, Агенција је извршила нови круг анализе релевантног тржишта и о томе сачинила Извештај о анализи veleпродајног тржишта широкопојасног приступа. Такође, донела је решење број: 1-03-34900-10/17-9 од 6.11.2017. године, којим је утврђено да Телеком Србија а.д. остаје оператор са ЗТС на veleпродајном тржишту широкопојасног приступа и одређене су му регулаторне обавезе. Телеком Србија а.д. је, у марту 2018. године објавио нову Стандардну понуду за услуге широкопојасног приступа у veleпродаји (у даљем тексту: Стандардна понуда), која је на снази почев од 1. маја 2018. године.

Нова Стандардна понуда подразумева да је Телеком Србија а.д. у обавези да оператору кориснику пружи јединствену услугу *bitstream* приступа независно од примењене xDSL технологије којом се услуга реализује. Такође, цена порта је одвојена од цене линка за испоруку саобраћаја, а приступ се мора омогућити на DSLAM нивоу, IP нивоу и *Ethernet* нивоу, у складу са техничким могућностима Телеком Србија а.д. и захтевима оператора корисника. Такође, Стандардном понудом је дефинисано да је Телеком Србија а.д. у обавези да, у складу са техничким могућностима и на оправдане захтеве оператора корисника омогући техничке услове за пружање IP телефоније (*VoIP*), IP телевизије (*IPTV*) и видеа на захтев (*Video on Demand*) на малопродајном тржишту, унутар услуге *bitstream* приступа, путем закупуљивања логичких канала.

### 3. ДЕФИНИСАЊЕ РЕЛЕВАНТНОГ ТРЖИШТА

Релевантно тржиште у сектору електронских комуникација представља скуп свих понуђених услуга електронских комуникација на одређеном географском подручју, које се по својим карактеристикама, наменама и ценама могу међусобно супституисати, односно које крајњи корисници користе за исте сврхе. Поступак дефинисања релевантног тржишта обухвата анализу супституције на страни тражње и на страни понуде и одређивање његове географске димензије и представља основ за спровођење анализе тржишта.

Супституција на страни тражње служи да покаже у којој су мери корисници спремни да замене друге сервисе или производе посматраним сервисом. С друге стране, супституција на страни понуде има за циљ да укаже да ли постоје оператори, у чијој се понуди тренутно не налази посматрани сервис или услуга, који би били у могућности да у кратком временском року и без значајних додатних трошкова понуде релевантни производ.

Када су у питању услуге преноса података на фиксној локацији, а посебно услуге које подразумевају приступ Интернету, Препорука Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ препознаје три велепродајна тржишта подложна претходној регулацији, и то:

- Велепродајно тржиште локалног приступа елементима мреже који се пружа на фиксној локацији;
- Велепродајно тржиште средишњег приступа који се пружа на фиксној локацији за производе за масовно тржиште и
- Велепродајно тржиште висококвалитетног приступа који се пружа на фиксној локацији.

У складу са Експланаторним меморандумом приложен документу Препорука Комисије о релевантним тржиштима производа и услуга у области електронских комуникација подложним претходној (*ex ante*) регулацији (2014/710/ЕУ), у складу са Директивом 2002/21/ЕЗ Европског парламента и Савета о заједничком регулаторном оквиру за електронске комуникационе мреже и услуге (у даљем тексту: Експланаторни меморандум), велепродајна услуга *bitstream* приступа омогућава услуге широкопојасног приступа или одговарајуће услуге преноса података<sup>2</sup>, које се операторима корисницима нуде на вишим, односно средишњим нивоима мрежне архитектуре.

#### 3.1. Карактеристике релевантног тржишта

Анализи велепродајног тржишта средишњег приступа, у складу са Експланаторним меморандумом<sup>3</sup>, претходи анализа конкуренције која би владала на одговарајућем малопродајном тржишту у случају изостанка претходне регулације на посматраном

<sup>2</sup> Експланаторни меморандум, страна 46

<sup>3</sup> Експланаторни меморандум, страна 15

малопродајном тржишту и повезаним veleпродајним тржиштима. Између малопродајног и veleпродајног тржишта јавља се међусобна зависност, која се огледа у томе да тражња за услугама на veleпродајном тржишту произлази из тражње на тржишту малопродаје<sup>4</sup>, те се при анализи veleпродајног тржишта средишњег приступа полази од карактеристика повезаног малопродајног тржишта.

У процесу анализе, важно је узети у обзир и технолошки развој који доводи до промена на релевантним тржиштима. Ово је, пре свега, изражено код о тржишта која се односе на широкопојасни приступ.

### **3.1.1. Технолошки развој на тржишту широкопојасног приступа Интернету**

Супституција традиционалних мрежа за приступ базираних на бакарним парицама, новоизграђеним оптичким мрежама значајно се убрзава у протеклом периоду и спроводи се како широм Европске уније, тако и у Републици Србији. Прелазак са бакарне, односно коаксијалне, на оптичку инфраструктуру изазвало је значајне промене у дизајну релевантних приступних производа, те самим тим има велики утицај на избор одговарајућих услуга на veleпродајном тржишту.

Мреже следеће генерације (NGA – *Next Generation Access*) могу се дефинисати као мреже за приступ које се у потпуности или делимично састоје од оптичких елемената и које су у могућности да пруже услуге широкопојасног приступа унапређених карактеристика, у односу на услуге које се пружају путем традиционалних постојећих мрежа<sup>5</sup>. У будућем периоду очекује се да ће покривеност новоизграђеним мрежама следеће генерације бити у порасту, што ће имати утицај на структуру тренутних veleпродајних тржишта која се односе на широкопојасни приступ. Истовремено, и даље ће технологије које се ослањају на коришћење бакарне парице, односно коаксијалне кабловске мреже играти значајну улогу када је у питању омогућавање приступа широкопојасним сервисима великих брзина, чиме ће се продужити употребни век ових приступних мрежа, иако ће се њихова архитектура неминовно мењати.

Примена техника за повећање брзина код VDSL технологија, као што је VDSL *vectoring*, могу имати утицај на veleпродајну услугу широкопојасног приступа, пре свега у контексту избора и примене одговарајуће корисничке опреме. Да би се све предности *vectoring-a* примениле на одговарајући начин, неопходно да сви корисници у оквиру кабла који полазе из кабинета у коме је имплементиран *vectoring* буду повезани на исти *vectoring* уређај, односно морају бити део исте *vectoring* групе. Исто тако, од велике је важности да опрема код крајњег корисника буде одговарајућа, односно да не омета кориснике који се налазе у истој *vectoring* групи, да не би дошло до деградације сигнала. Ово не имплицира аутоматски да сва корисничка опрема неопходно мора бити *vectoring ready* односно *vectoring enabled*, али најмањи услов који мора да испуни је да буде *vectoring friendly*, што подразумева да крајњи корисник нема

---

<sup>4</sup> Експланаторни меморандум, страна 8

<sup>5</sup> Експланаторни меморандум, страна 38

конкретне користи од *vectoring*-а, али ипак не омета остале кориснике повезане на дати уређај.

Мреже оператора дистрибуције медијских садржаја, које се убрзано унапређују на EuroDOCSIS 3.0 стандард (у даљем тексту: под DOCSIS стандардом се подразумева одговарајућа верзија EuroDOCSIS стандарда) и које све више представљају комбинацију оптичких и коаксијалних мрежа се, такође, у све већој мери могу прилагодити томе да омогуће економски одрживе понуде неких од велепродајних услуга *bitstream* приступа на комерцијалној основи<sup>6</sup>, што ће ићи у прилог повећању конкурентности и стимулисању изградње оптичке инфраструктуре и развоја NGA мрежа. Поред тога, нови DOCSIS 3.1 стандард, који је компатибилан не само са DOCSIS 3.0 стандардом, већ и са старијим верзијама (DOCSIS 2.1. и 2.0), у фази је развоја и очекује да ће омогућити брзине протока до 10 Gb/s *downstream* и 1 GB/s *upstream*. Развој DOCSIS стандарда омогућава приступ већем делу спектра, као и коришћење нових модулација и шема кодирања, чиме ће се повећати пропусни опсег коаксијалних мрежа, а самим тим и крајњим корисницима омогућити пакети већих протока. С обзиром на унапређење коаксијалних кабловских мрежа на DOCSIS 3.0, као и на тенденцију њиховог даљег развоја, може се сматрати да су оне у потпуности прилагођене пружању услуга на велепродајном нивоу<sup>7</sup>.

### ***3.1.2. Карактеристике малопродајног тржишта широкопојасног приступа Интернету у Републици Србији***

У складу са дефиницијом ИТУ-а (*International Telecommunication Union*) и ОЕЦД-а (*Organisation for Economic Co-operation and Development*), под широкопојасним приступом Интернету сматрају се они приступи који могу омогућити одлазне или долазне брзине веће од 256 kb/s<sup>8</sup>.

Период на који се анализа велепродајног тржишта средишњег приступа односи обухвата податке прикупљене од оператора путем годишњих упитника за 2015, 2016. и 2017. годину.

У Републици Србији је у 2017. години у евиденцију оператора јавних комуникационих мрежа и услуга Агенције било уписано 192 Интернет оператора, а малопродајна услуга широкопојасног приступа Интернету је у 2017. години била доступна коришћењем следећих врста приступа:

1. приступ коришћењем xDSL<sup>9</sup> технологије преко бакарне парице;
2. приступ преко кабловске мреже оператора дистрибуције медијских садржаја;
3. приступ путем фиксних бежичних технологија (CDMA, Wi-Fi);
4. приступ путем оптичких каблова (реализован у FTTH/V мрежној архитектури) и

<sup>6</sup>Експланаторни меморандум, страна 41

<sup>7</sup>Експланаторни меморандум, страна 47

<sup>8</sup> *The State of Broadband 2014: Broadband for all, A Report by the Broadband Commission (September 2014)*

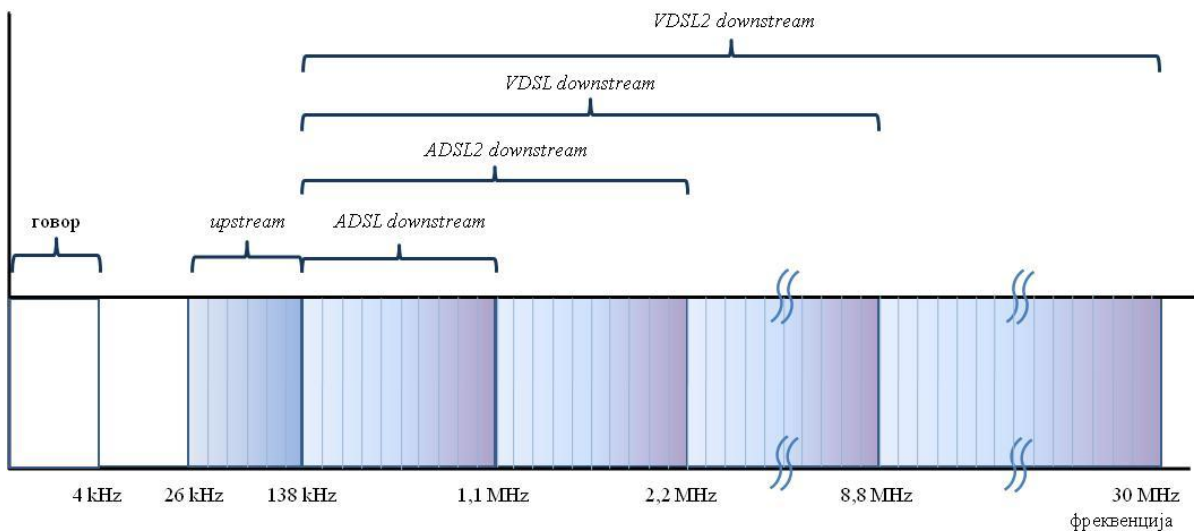
<sup>9</sup> ADSL, ADSL2, ADSL2+, VDSL, VDSL2

5. приступ коришћењем мобилних мрежа (EDGE, UMTS, HSDPA, LTE).

Основне карактеристике широкопојасног приступа Интернету преко наведених врста приступа су следеће:

**1. Приступ коришћењем xDSL технологија преко бакарне парице**

xDSL приступ подразумева коришћење постојеће фиксне телефонске мреже засноване на бакарним парицама за пружање услуге широкопојасног приступа Интернету. Постоји више типова DSL технологија: ADSL, ADSL2, ADSL2+, VDSL, VDSL2, VDSL2 *vectoring* и др. које се међусобно разликују по фреквенцијском опсегу који заузимају и брзинама преноса (пропусном опсегу) који омогућавају (Слика 1).



Слика 1: Шема коришћења фреквенцијског опсега бакарне парице

**а) Приступ коришћењем ADSL технологије преко бакарне парице**

ADSL технологија (ADSL, ADSL2, ADSL2+) подразумева коришћење постојеће инфраструктуре (бакарних парица) за пружање услуга фиксне телефонске мреже за пружање услуге широкопојасног приступа Интернету и за мултимедијалне услуге, где се захтева асиметрична брзина преноса података од и ка кориснику и где се брзине протока крећу до 24 Mb/s за ADSL2+. Код широкопојасног приступа путем ADSL технологије сам назив приступне технологије (асиметрична дигитална претплатничка линија) подразумева одређени степен диспропорције између брзине преноса података према кориснику (*downstream*), са једне стране и брзине преноса података према оператору - пружаоцу услуге (*upstream*), са друге стране. При оваквом асиметричном начину преноса података значајно су веће брзине преноса података према кориснику, због чега је ADSL на



малопродајном нивоу одговарајући начин приступа за крајње кориснике који користе услуге преноса мултимедијалних садржаја.

У Републици Србији су тренутно све бакарне парице у власништву Телеком Србија а.д., док остали оператори немају у свом власништву бакарне парице, већ нуде малопродајну услугу широкопојасног приступа засновану на xDSL технологији коришћењем велепродајне услуге широкопојасног (*bitstream*) приступа коју пружа Телеком Србија а.д. у складу са важећом Стандардном понудом. Укупан број оператора корисника који нуде малопродајну услугу широкопојасног приступа Интернету коришћењем велепродајне услуге *bitstream* приступа је у 2017. години износио 27.

#### **б) Приступ коришћењем VDSL технологије преко бакарне парице**

VDSL технологија омогућава бржи пренос података крајњим корисницима на краћим растојањима у односу на ADSL технологију.

Као што је напред наведено, малопродајна услуга широкопојасног приступа Интернету путем ADSL технологије преко бакарне парице није у могућности да подржи потенцијалне потребе корисника за истовременим преносом говора, интерактивног видеа и података између крајњих корисника и приступног уређаја који омогућава широкопојасни приступ. Оператори путем VDSL технологије (посебно VDSL2) крајњим корисницима могу да пруже бржи пренос података на краћој удаљености у односу на ADSL технологије, односно могу да пруже иновативније и квалитетније услуге, као што је пренос вишеканалне телевизије високе дефиниције (HDTV) уз истовремени приступ Интернету са више корисничких уређаја.

Предуслов за пружање услуге широкопојасног приступа путем VDSL технологије је мала дужина претплатничких петљи и постојање одговарајуће приступне опреме (VDSL плоча на приступном уређају). У случају дужих петљи, брзине које се могу постићи VDSL технологијом постају упоредиве са брзинама које омогућава ADSL технологија, при чему сама дужина претплатничке петље на којој ће предности VDSL технологије моћи да дођу до изражаја зависи од старости и квалитета приступне мреже.

#### **в) Приступ коришћењем VDSL vectoring технологије преко бакарне парице**

Примена VDSL *vectoring* технологије има за циљ да повећа максималне брзине које се крајњем кориснику могу обезбедити преко мреже бакарних парица и да се преко постојеће инфраструктуре, уз скраћење претплатничке петље, омогуће протоци који могу бити и већи од 100 Mb/s<sup>10</sup>. Основни принцип на коме се VDSL *vectoring* технологија заснива је потискивање преслушавања (*crosstalk*) између парица, односно смањење утицаја других VDSL корисника у истом каблу, што

---

<sup>10</sup> Експланаторни меморандум, страна 39, фуснота 50

представља главну препреку постизању великих брзина када је VDSL технологија у питању. Да би се ефекти *vectoring* технологије у потпуности искористили, неопходно је да сви VDSL корисници унутар једног кабла буду повезани на исти приступни уређај који им омогућава приступ Интернету путем VDSL технологије (односно да буду повезани на исти MSAN, DSLAM или IPAN), што може имати утицаја на доступност локалном приступу елементима мреже који се пружа на фиксној локацији<sup>11</sup>.

Једини оператор који је у овом тренутку у могућности да понуди услуге засноване на VDSL и VDSL *vectoring* технологији је Телеком Србија а.д. и ове услуге представљају саставни део Стандардне понуде, која је ступила на снагу 1.5.2018. године.

## **2. Приступ коришћењем кабловске мреже оператора дистрибуције медијских садржаја**

Приступ Интернету путем кабловских мрежа представља врсту широкопојасног приступа, који користи постојећу инфраструктуру за пружање услуге дистрибуције медијских садржаја. Широкопојасни приступ се остварује коришћењем коаксијалног кабла или хибридне оптичко-коаксијалне мреже (*HFC – Hibrid Fiber-Coax*), путем којих се истовремено врши и пренос сигнала кабловске телевизије.

Број оператора који приступ Интернету својим крајњим корисницима пружају путем ове врсте мрежа, у 2017. години, износио је 39.

Унапређењем коаксијалних мрежа на DOCSIS 3.0 стандард могу се постићи брзине које су упоредиве са брзинама, које крајњим корисницима омогућава приступ реализован путем VDSL или VDSL *vectoring* технологије.

## **3. Приступ коришћењем фиксних бежичних технологија (CDMA, WiMAX, Wi-Fi)**

Широкопојасни бежични приступ (*BWA - Broadband Wireless Access*) подразумева фреквенцијски опсег од 3400-3800 MHz расположив за имплементацију BWA.

Фиксни бежични приступ (*FWA – Fixed Wireless Access*), који користи технологију WiMAX подразумева стални приступ Интернету у лиценцираном опсегу фреквенција око 3,5 GHz.

Предност WiMAX технологије у односу на класичне везе је, пре свега, у квалитету сигнала, његовој изузетно високој безбедности, могућности повезивања на мрежу провајдера без оптичке видљивости између уређаја и базне станице. Осим тога, WiMAX не захтева постојање телефонске линије и пружа економичан широкопојасни пренос података, говора и видео садржаја до резиденцијалних и

---

<sup>11</sup> Експланаторни меморандум, страна 39

пословних клијената широм света.

Недостаци ове врсте бежичне технологије су зависност њеног квалитета од растојања корисника од базне станице и укупног броја корисника којима се та услуга пружа путем поједине базне станице, као и недостатак стандарда и високе цене терминалне опреме.

Фреквенцијски опсежи 3,4 – 3,6 GHz и 3,6 – 3,8 GHz за фиксни бежични приступ (WiMax) су Уредбом о утврђивању Плана намене радио-фреквенцијских опсега („Службени гласник РС“ број 99/12), дефинисани као опсежи у којима се појединачне дозволе за коришћење радио-фреквенција издају по спроведеном поступку јавног надметања, те је за имплементацију и пуштање у комерцијални рад система који раде у тим опсезима неопходна примена одредаба чл. 89. и 90. Закона. У Републици Србији до сада није било надметања за лиценце у овим опсезима, а самим тим ни њихове доделе.

Лиценце за фиксни бежични приступ путем CDMA (*Code Division Multiple Access*) технологије, издате су ради обезбеђивања претплатничког броја на оним локацијама на којима нема техничких услова за проширење фиксне мреже. Агенција је, дана 17.6.2009. године, издала две лиценце за јавну фиксну бежичну телекомуникациону мрежу (FWA) у фреквенцијском опсегу 411,875-418,125/421,875-428,125 MHz и за говорне услуге, пренос пакета података и истовремен пренос говора и података операторима Телеком Србија а.д. и DRUŠTVO ZA TELEKOMUNIKACIJE ORION TELEKOM DOO BEOGRAD-ZEMUN (у даљем тексту: ORION TELEKOM DOO).

Приступ коришћењем фиксних бежичних технологија је, у 2017. години, омогућавало 107 оператора. Међутим, укупно тржишно учешће наведених оператора на малопродајном тржишту широкопојасног приступа Интернету је мало и у 2017. години износи свега 6%.

#### **4. Приступ коришћењем оптичких каблова (реализован у FTTx мрежној архитектури)**

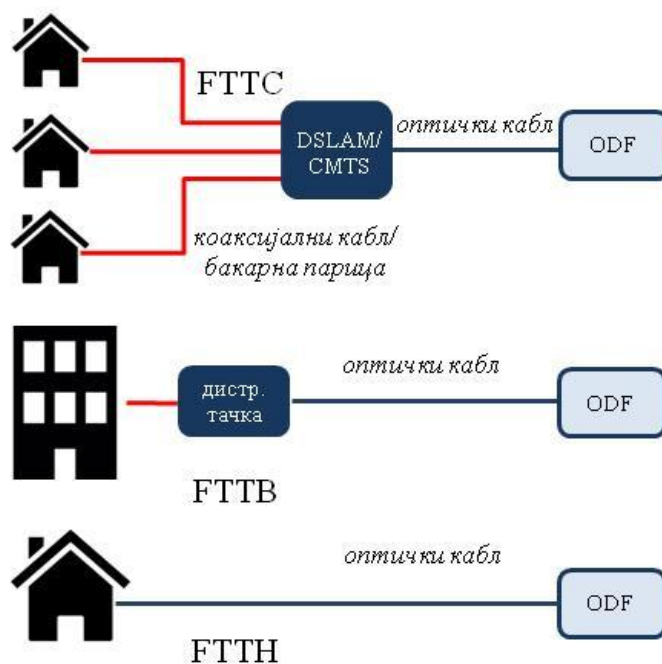
Мреже нове генерације (NGA – *Next Generation Access*) могу се дефинисати као мреже за приступ које се делом или у целини састоје од оптичких елемената и које су у могућности да обезбеде широкопојасне сервисе напреднијих карактеристика у поређењу са онима који се пружају преко већ постојећих мрежа за приступ<sup>12</sup>. Мреже бакарних парица, као и коаксијалне мреже за приступ се постепено унапређују у мреже нове генерације које омогућавају широк спектар напредних широкопојасних сервиса. Овакви сервиси најчешће укључују пренос говорног сервиса, широкопојасне сервисе великих брзина и аудио-визуелне садржаје високе

---

<sup>12</sup> *Commission Recommendation on regulated access to Next Generation Access Networks (NGA), 20.09.2010, OJ L 251/35*

дефиниције протоцима већим од 30 Mb/s<sup>13</sup>. Можемо разликовати више фиксних NGA архитектура (Слика 2.):

- FTTH/FTTB (*Fiber to the Home/Fiber to the Building*) архитектуре подразумевају да се оптичко влакно поставља од некадашње локације главног разделника (*MDF – Main Distribution Frame*) или новоизграђеног оптичког разделника (*ODF – Optical Distribution Frame*) до локације корисника или близу локације корисника, односно до тачке од које је једина бакарна инфраструктура кућна инсталација или инсталација у згради. FTTH архитектура се може реализовати у две различите топологије, односно као PtP (*Point to Point*) или као PtMP (*Point to Mulit Point*). PtMP FTTH се најчешће употребљава у случају примене PON (*Passive Optical Network*) технологије, од којих је, на тржишту које је предмет анализе, најзаступљенија GPON (*Gigabit Passive Optical Network*) технологија;
- FTTC (*Fiber to the Curb*) архитектура уз примену VDSL технологије подразумева изградњу оптике од локације централе до уличног кабинета, који се смешта у близини локација крајњих корисника, при чему сам део мреже за приступ чине постојеће бакарне парице. Хибридне оптичко-коаксијалне мреже се такође реализују у FTTC архитектури.



Слика 2: Фиксне NGA архитектуре

Извор: *ERG Opinion on regulatory principles of NGA ERG (07) 16 rev.2.*, страна 6

Према расположивим подацима, у 2017. години број оператора који су своје мреже реализовали у FTTH/FTTB архитектури износио је 43. Највећи оператори који поседују овај тип мрежа су Телеком Србија а.д., SBB DOO, Eхе Net advertising и

<sup>13</sup> Експланаторни меморандум, страна 39, фуснота 49

ORION TELEKOM DOO, са 82% тржишног учешћа мерено бројем корисника реализованих у FTTH/FTTB архитектури.

##### **5. Приступ коришћењем мобилних мрежа (EDGE, UMTS, HSDPA, LTE)**

Приступ Интернету могуће је остварити преко мобилне мреже путем технологија EDGE, UMTS, HSPA (HSDPA, HSUPA) и LTE, а мобилни широкопојасни приступ Интернету подразумева технологије којима се могу постићи брзине преноса од најмање 256 kb/s, у једном или оба смера. Приступ се може реализовати преко било ког уређаја (преносног или лаптоп рачунара, таблета или мобилног телефона) и са било које локације, зависно од покривености мобилним сигналом. Крајњи корисник може остварити приступ Интернету коришћењем наменских data картица, SIM картица које, поред говорног саобраћаја, омогућавају и пренос података или наменских USB модема.

Брзина приступа Интернету која се обезбеђује крајњим корисницима зависи од коришћене приступне технологије. У случају EDGE технологије, омогућен је пренос брзинама до 220 kb/s, што значи да поменутом технологијом није могуће реализовати широкопојасни приступ.

У случају UMTS технологије, ове брзине се крећу до 384 kb/s и нису упоредиве са брзинама које омогућавају xDSL технологије. Брзине преноса када је у питању HSPA технологија зависе од примењеног 3GPP стандарда и крећу се од 1,8 Mb/s (3GPP Release 5) до 42 Mb/s (3GPP Release 8). У пракси, брзине које се постижу применом ове технологије крећу се у распону 1,8 Mb/s до 12 Mb/s. Поред тога, ова технологија има своје специфичности па приступне брзине зависе од квалитета сигнала, близине базне станице, као и од оптерећења мреже говорним саобраћајем, те се у погледу функционалности не може сматрати супститутом xDSL приступа путем бакарне парице са аспекта крајњих корисника.

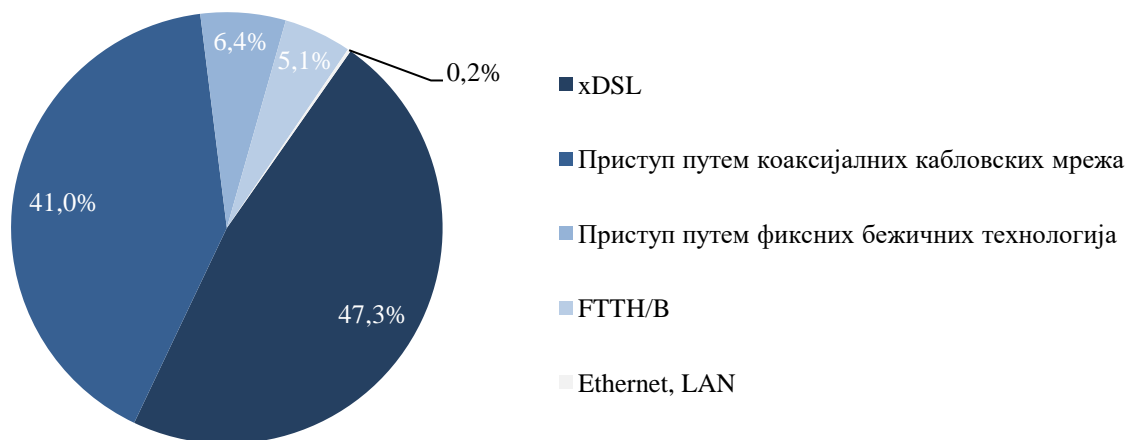
LTE (*Long Time Evolution*) технологија која се сматра наследником 3G технологија, омогућава брзине преноса до 150 Mb/s. Међутим, као и у случају HSPA технологија реалне брзине преноса зависе од броја корисника с обзиром на то да се преносни медијум дели и крећу се од 20 до 50 Mb/s. LTE технологија заједно са додатним спектром и густом мрежом која користи комбинацију макро ћелија и микро ћелија ће у принципу бити у могућности да понуди већи капацитет, који ће бити упоредив са капацитетима који се нуде у фиксним широкопојасним мрежама<sup>14</sup>.

Приступ Интернету путем мобилних мрежа су, у 2017. години, омогућавали мобилни оператори Телеком Србија а.д., TELENOR D.O.O. (у даљем тексту: TELENOR) и VIP MOBILE DOO BEOGRAD (NOVI BEOGRAD) (у даљем тексту: VIP MOBILE) преко својих EDGE, UMTS, HSDPA и LTE мобилних мрежа, као и виртуелни мобилни оператор GLOBALTEL d.o.o..

---

<sup>14</sup> Експланаторни меморандум, страна 16

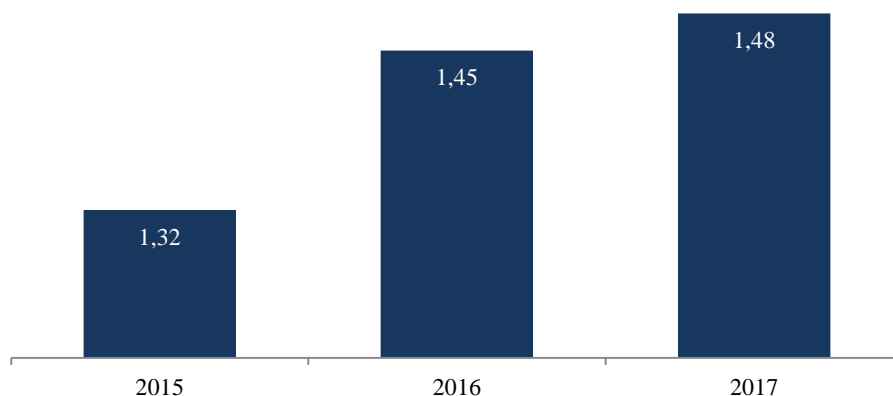
Наведене врсте фиксног широкопојасног приступа су у укупном броју претплатника фиксног широкопојасног приступа у 2017. години заступљене у различитом степену, као што је приказано на Слици 3.



Слика 3: Расподела претплатника по врсти приступа у 2017. години

Приступ Интернету реализован путем xDSL технологије и даље представља доминантан начин фиксног широкопојасног приступа Интернету у малопродаји и његов удео чини нешто више од 47% укупног броја претплатника Интернета. Следе приступ путем кабловске мреже са 41% учешћа, приступ путем фиксних бежичних технологија са 6% учешћа и приступ Интернету путем оптичких каблова (5%). Приступ Интернету реализован путем *Ethernet* технологије или LAN мрежа био је врло мало заступљен, са око 0,2% укупног броја претплатника.

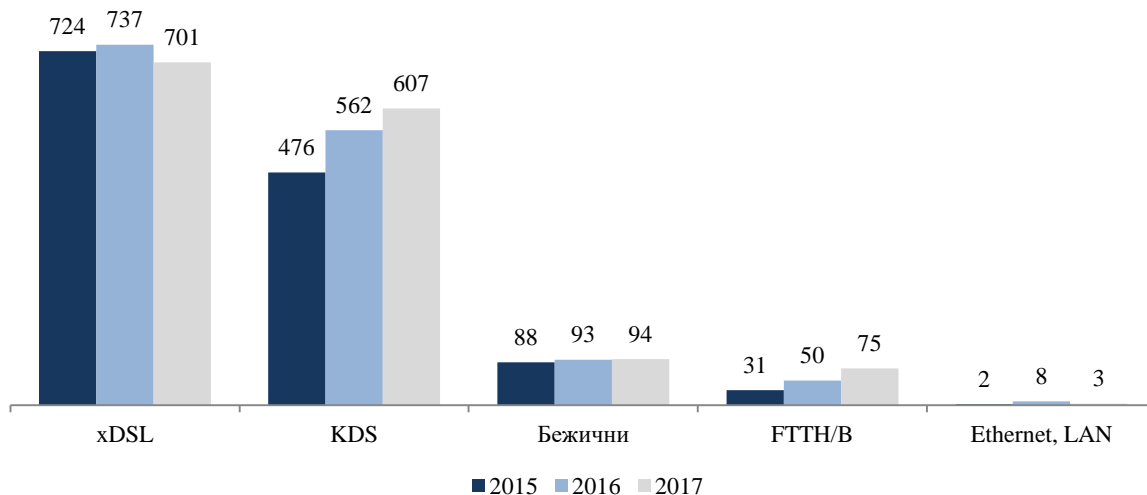
Укупан број претплатника фиксног широкопојасног приступа Интернету, у 2017. години, износио је око 1,48 милиона, а у посматраном периоду 2015-2017. године, забележена је просечна годишња стопа раста од скоро 6% (Слика 4).



Слика 4: Укупан број претплатника фиксног широкопојасног приступа Интернету (у милионима)

На основу расположивих података, највећи процентуални раст у односу на претходну годину, посматрано по технологијама, од скоро 50%, забележио је број претплатника који Интернету приступају путем оптичких каблова у FTTH (*Fiber to the Home*) или

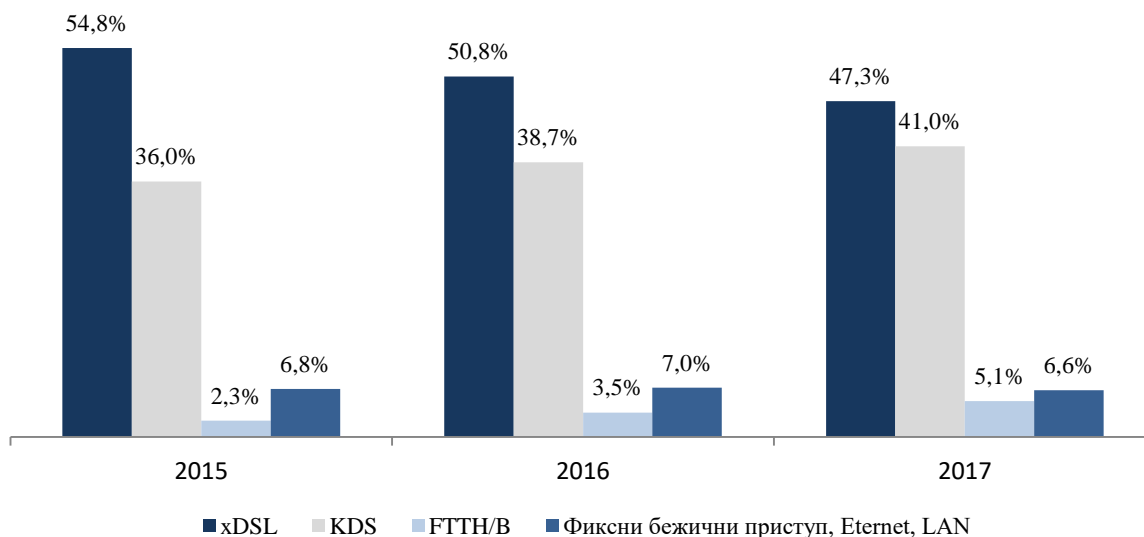
FTTB (*Fiber to the Building*) архитектури. Број корисника који користе кабловски модем је у 2017. години повећан за скоро 8% у односу на 2016. годину, број корисника који користе xDSL приступну технологију је забележио благи пад од око 5%, док је број корисника који Интернету приступају фиксним бежичним путем порастао за око 1,5% у 2017. години (Слика 5).



**Слика 5: Број претплатника фиксног широкопојасног приступа Интернету према начину приступа (у хиљадама)**

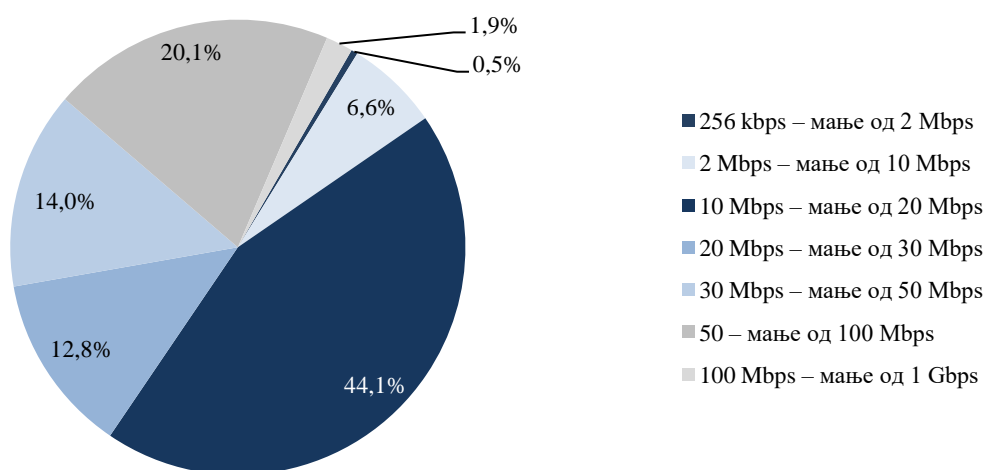
Структура претплатника који Интернету приступају путем xDSL технологије је наставила да се мења у корист повећања броја корисника VDSL технологије, чији се број, у односу на 2016. годину, повећао и сада ову технологију за приступ користи 36% укупног броја xDSL корисника, што је последица повећане тражње за Интернет пакетима већих протока.

Посматрајући заступљеност технологија по годинама приказану на Сlici 6, може се закључити да број претплатника који приступ Интернету реализују путем xDSL технологије пада, док број претплатника који приступ Интернету остварују путем коаксијалне кабловске мреже оператора дистрибуције медијских садржаја расте. У периоду који обухвата анализа дошло је до значајног пораста броја претплатника који приступ Интернету реализују преко коаксијалне кабловске инфраструктуре, са просечном годишњом стопом раста од 12,93% у периоду 2015-2017. година, у односу на број претплатника који су Интернету приступали путем xDSL прикључака чији број у истом посматраном периоду просечно годишње опада за скоро 2%. Миграција претплатника ка врстама приступа које омогућавају веће протоке је очекивана, имајући у виду промене корисничких навика, пораст броја претплатника који Интернет користе како би приступили *video streaming* апликацијама, као и повећање броја уређаја путем којих се приступа Интернету у исто време. Наведено, такође, резултира и променом структуре Интернет пакета, као и повећањем обима оствареног саобраћаја.



**Слика 6: Расподела претплатника по врсти приступа**

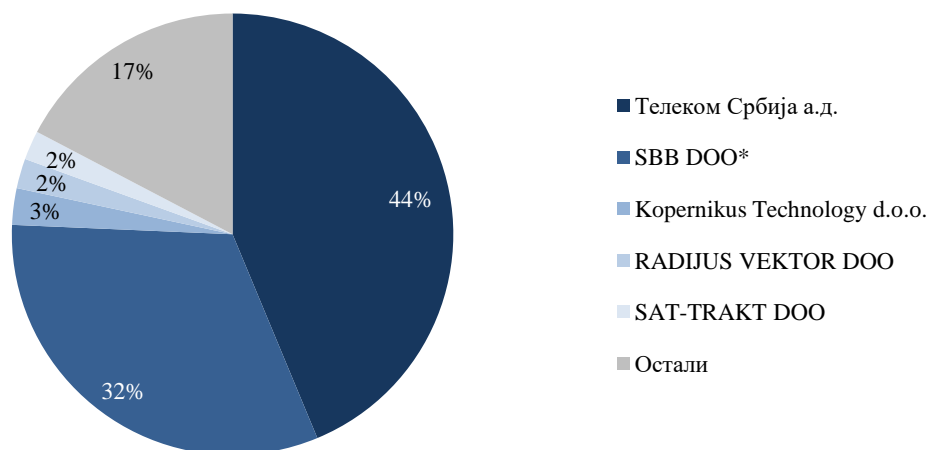
Када је реч о фиксном широкопојасном приступу Интернету, у периоду који обухвата предметна анализа, најпродаванији су били Интернет пакети брзина 10 Mb/s. У 2017. години, око 44% корисника фиксног широкопојасног приступа користило је Интернет пакете брзина од најмање 10 Mb/s, али мање од 20 Mb/s, 13% корисника користило је пакете брзина од најмање 20 Mb/s, али мање од 30 Mb/s, око 14% корисника користило је пакете брзина од најмање 30 Mb/s, али мање од 50 Mb/s, док је преко 20% корисника користило пакете брзина од најмање 50 Mb/s, али мање од 100 Mb/s (Слика 7), што представља значајно повећање у односу на 2016. годину, када је пакете ових брзина користило свега 5,6% корисника.



**Слика 7: Расподела претплатника фиксног широкопојасног приступа, према брзини**

Учешћа оператора на малопродајном тржишту фиксног широкопојасног приступа Интернету у 2017. години мерено бројем претплатника, приказана су на Слици 8.



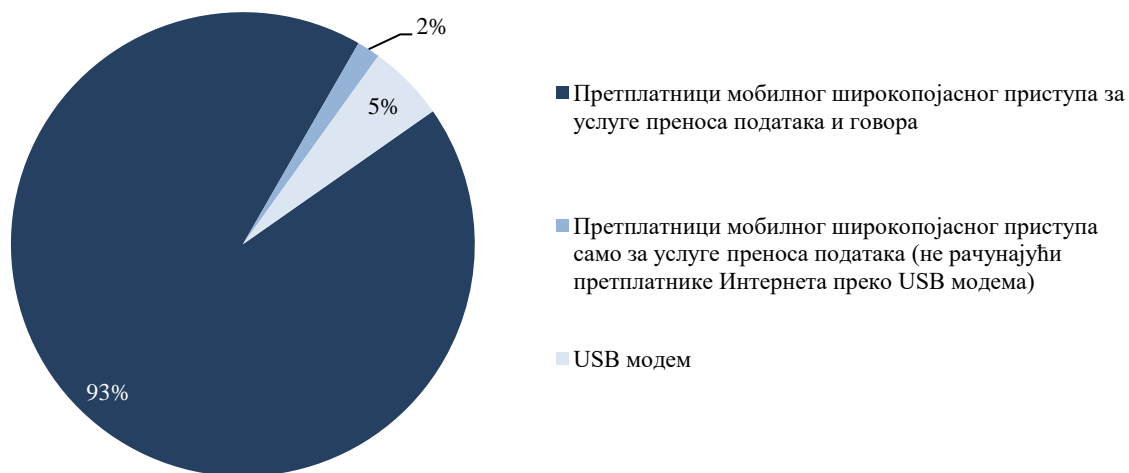


**Слика 8: Учешћа оператора на малопродајном тржишту широкопојасног приступа Интернету у 2017. години, мерено бројем претплатника**

*\*Укључени подаци оператора INTERAKTIVNE KABLOVSKE OBJEDINJENE MREŽE-I.KOM DOO, BEOGRAD (VOŽDOVAC) (у даљем тексту: I.KOM DOO), који је почетком 2018. године и формално припојен оператору SBB DOO*

Два највећа оператора, када је реч о фиксном широкопојасном приступу Интернету на малопродајном нивоу у Републици Србији, у 2017. години, су Телеком Србија а.д. и SBB DOO са тржишним учешћем од 44%, односно 32% у односу на укупан број претплатника. Први следећи оператор Друштво за производњу, промет и инжењеринг Коперникус Technology d.o.o. Београд има 3% тржишно учешће, а следе DRUŠTVO ZA INŽENJERING, TRGOVINU I USLUGE RADIJUS VEKTOR DOO BEOGRAD (NOVI BEOGRAD) и PRIVREDNO DRUŠTVO ZA TELEKOMUNIKACIJE SAT-TRAKT DOO, ВАЃКА ТОРОЛА са по 2% учешћа, док остали оператори на тржишту имају појединачно испод 1% тржишног учешћа. Осим великог броја претплатника на малопродајном нивоу, ова два оператора поседују широко распрострањене мреже. У случају Телеком Србија а.д. у питању је мрежа бакарних парица, док SBB DOO поседује хибридну оптичко-коаксијалну мрежу и наведене две мреже егзистирају у паралели у великом броју општина у Републици Србији.

Све већа употреба мобилних телефона у сврхе широкопојасног приступа резултирала је и константним порастом броја корисника услуге мобилног Интернета, коју су у 2017. години пружала три мобилна оператора: Телеком Србија а.д., TELENOR i VIP MOBILE преко својих мобилних мрежа (EDGE, UMTS, HSDPA, LTE), као и један виртуелни мобилни оператор GLOBATEL d.o.o..



Слика 9: Расподела претплатника мобилног широкопојасног приступа Интернету, у 2017. години

Укупан број активних корисника мобилног широкопојасног приступа у 2017. години, износио је око 5,4 милиона, а укључује претплатнике мобилног широкопојасног приступа за услуге преноса података и говора, затим само за услуге преноса података, као и претплатнике који су Интернету приступали путем наменских USB модема. Расподела претплатника мобилног широкопојасног приступа Интернету у 2017. години, приказана је на Слици 9.

### 3.1.3. Велепродајно тржиште средишњег приступа

Да би се крајњим корисницима омогућио широкопојасни приступ Интернету или одговарајућој услузи преноса података, неопходно је да постоји адекватан преносни канал који је у стању да обезбеди проток података у оба смера оним брзинама које су потребне да би се реализовала жељена услуга. Стога, оператори који својим крајњим корисницима желе да пруже услуге засноване на широкопојасном приступу, имају могућност да изграде мрежу која ће обезбедити такве преносне канале, да купе велепродајне услуге локалног приступа или да купе услугу *bitstream* приступа како би дошли до локација крајњих корисника које опслужују<sup>15</sup>.

Оператори који не поседују сопствену мрежну инфраструктуру и којима је потребно да обезбеде приступ до крајњег корисника, тренутно се ослањају на два различита велепродајна инпута како би формирали услуге на малопродајном тржишту и то на велепродајну услугу која се заснива на физичком рашчлањеном приступу локалној петљи и на велепродајну услугу *bitstream* приступа.

На велепродајном тржишту средишњег приступа које је предмет ове анализе нуди се велепродајна услуга *bitstream* приступа.

Основни елементи који карактеришу велепродајну услугу *bitstream* приступа су:

- приступни линк велике брзине до крајњег корисника који обезбеђује оператор пружалац велепродајне услуге;

<sup>15</sup> Експланаторни меморандум, страна 38

- пропусни опсег за широкопојасни саобраћај у оба смера који омогућава операторима корисницима да својим крајњим корисницима понуде услуге са додатном вредношћу и
- оператори корисници имају могућност да своје услуге диференцирају у односу на оператора пружаоца велепродајне услуге променом (на директан или индиректан начин) техничких карактеристика и/или коришћењем сопствене мреже у мањој или већој мери, у зависности од тачака преузимања саобраћаја.

Овај вид приступа се може омогућити путем:

- бакарне паричне инфраструктуре и прикључака реализованих у xDSL технологији;
- хибридних оптичко-коаксијалних (HFC – *hybrid fiber-coax*) кабловских мрежа за приступ оператора дистрибуције медијских садржаја и
- оптичке инфраструктуре у FTTx архитектури.

### **3.1.3.1. Велепродајна услуга *bitstream* приступа путем прикључака реализованих у xDSL технологији**

*Bitstream* приступ представља велепродајни производ који се састоји од xDSL приступа и „backhaul“ линка за испоруку саобраћаја, који служи за повезивање са IP/MPLS мрежом.

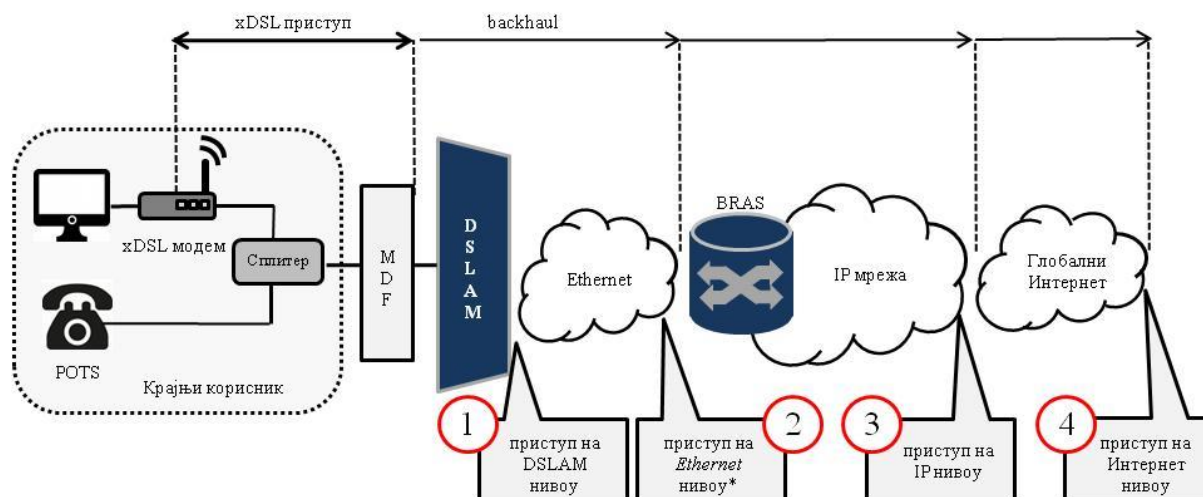
У складу са документом ERG<sup>16</sup>, оператор који омогућава велепродајну услугу *bitstream* приступа, може оператору кориснику извршити примопредају саобраћаја на неколико нивоа у мрежи:

1. на DSLAM нивоу;
2. на *Ethernet* нивоу;
3. на IP нивоу или
4. на Интернет нивоу.

У зависности од ових нивоа, који су приказани на Слици 10, оператор корисник може своју услугу да диференцира у мањем или већем степену у односу на услугу коју омогућава оператор пружалац велепродајне услуге. Степен диференцијације опада од тачке 1. ка тачки 4, односно што је тачка преузимања саобраћаја ближа крајњем кориснику, то су могућности оператора корисника да утиче на услугу коју испоручује својим крајњим корисницима веће.

---

<sup>16</sup> ERG *Common position on Bitstream Access (ERG 03 (33) rev2)*, страна 5



Слика 10: Могуће тачке преузимања xDSL саобраћаја између оператора

Извор: ERG (03) 33rev2, ERG Common Position on Wholesale Bitstream Access, страна 5

\*) Напомена: У оригиналном документу друга приступна тачка је на АТМ нивоу, али с обзиром на развој мрежа и праксу која је применљива на тржишту Републике Србије, замењена је приступом на *Ethernet* нивоу

### 3.1.3.1.1. Тачка приступа на DSLAM нивоу

У случају овог техничког решења, оператор пружалац предметне veleпродајне услуге омогућава xDSL приступни линк и предаје саобраћај оператору кориснику директно иза DSLAM приступног уређаја. Оператору кориснику су на располагању профили који су креирани на уређају (а чији је број најчешће технолошки ограничен карактеристикама конкретног приступног уређаја), који могу бити прилагођени у мањој или већој мери потребама оператора корисника. Оператор корисник сам обезбеђује линк за испоруку саобраћаја и у могућности је да у потпуности искористи сопствену *core* и транспортну мрежу. Овакво решење даје могућност да оператор корисник у потпуности, независно од оператора пружаоца услуге, одређује параметре квалитета услуге и да на тај начин понуди својим крајњим корисницима сервис побољшаних карактеристика.

Техничко решење у коме се примопредаја саобраћаја врши на DSLAM нивоу захтева од оператора корисника висок ниво почетних улагања.

### 3.1.3.1.2. Тачка приступа на Ethernet нивоу

Код тачке приступа на *Ethernet* нивоу, оператор пружалац veleпродајне услуге осим xDSL приступног линка обезбеђује и линк за испоруку саобраћаја на *Ethernet switch*-евима или на *Ethernet* рутеру. Оператор корисник управља BRAS удаљеним приступним сервером и има могућност промене BRAS параметара. Код примопредаје саобраћаја на овом нивоу, оператор корисник је у могућности да својим крајњим корисницима понуди малопродајне услуге чије техничке карактеристике самостално

дефинише и које се разликују од техничких карактеристика услуга оператора пружаоца велепродајне услуге.

#### *3.1.3.1.3. Тачка приступа на IP нивоу*

И у случају тачке приступа на IP нивоу оператор пружалац предметне велепродајне услуге обезбеђује xDSL приступни линк до крајњег корисника и линк за испоруку саобраћаја на IP нивоу на PE рутерима IP/MPLS или на широкопојасним PoP-овима (*Point-of-Presence*) мреже оператора пружаоца велепродајне услуге. Пренос података (транспортни део услуге) подразумева креирање L2TP (*Layer 2 Tunneling Protocol*) од BRAS чвора оператора пружаоца услуге до L2TP *Network Server* чвора оператора корисника. Пренос података кроз тунел је транспарентан. Брзина преноса по успостављаним тунелима се динамички балансира у складу са хардверским могућностима BRAS чворова.

Диференцијација услуге је остварива, али је значајно напоменути да је контрола квалитета услуге у овом случају ограничена и да је мања него у претходној варијанти.

#### *3.1.3.1.4. Тачка приступа на Интернет нивоу*

Тачка приступа на Интернет нивоу се односи на техничко решење код кога оператор пружалац услуге омогућава xDSL приступни вод и пренос саобраћаја, укључујући и директну везу са јавном Интернет мрежом. Када се примопредаја саобраћаја нуди на овом нивоу, онда је она према техничким параметрима иста као и услуга коју оператор пружалац велепродајне услуге нуди својим крајњим корисницима. У овом случају није потребно да оператор корисник поседује сопствену инфраструктуру, већ само под својим именом остварује дистрибуцију и наплату услуге. Оператор корисник није у могућности да понуди услугу чије се техничке карактеристике разликују од карактеристика услуге коју нуди оператор пружалац велепродајне услуге. Узимајући у обзир чињеницу да прве три тачке приступа остављају могућност оператору кориснику да се диференцира у односу на услуге које нуди оператор пружалац велепродајне услуге, док у четвртој тачки приступа та могућност не постоји, тачка приступа на Интернет нивоу се не сматра услугом *bitstream* приступа.

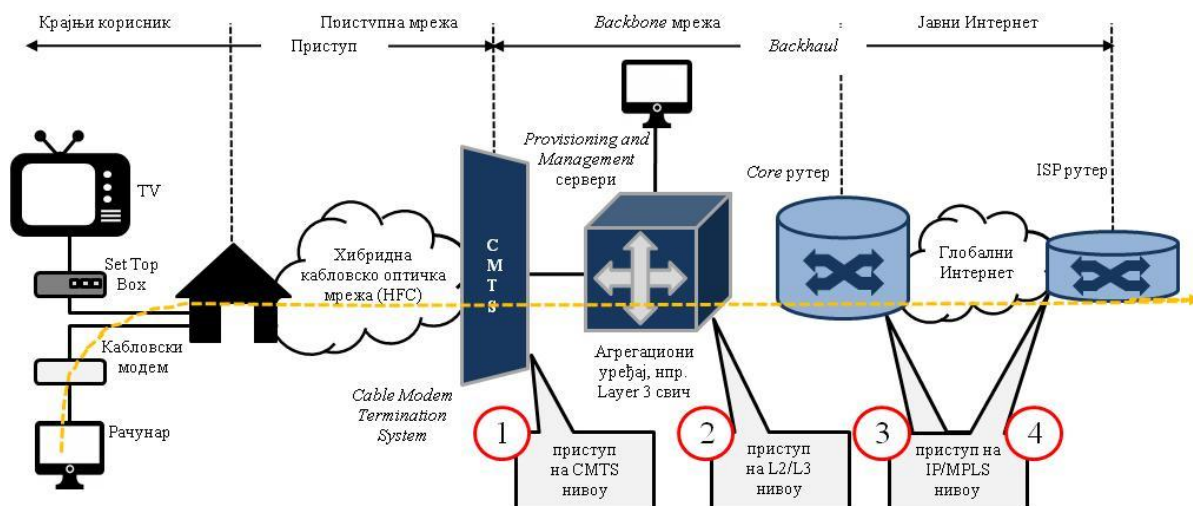
#### ***3.1.3.2. Велепродајна услуга *bitstream* приступа путем прикључака реализованих преко хибридниx оптичко-коаксијалних (HFC – hybrid fiber-coax) кабловских мрежа за приступ оператора дистрибуције медијских садржаја***

При разматрању могућности да се *bitstream* приступ на велепродајном нивоу понуди путем прикључака реализованих преко коаксијалних кабловских мрежа, потребно је усредсредити се на два важна аспекта:

1. тачку међуповезивања између мрежа оператора пружаоца велепродајне услуге и оператора корисника и

2. техничко решење које омогућава исправно „упаривање“ између крајњег корисника и одговарајућег оператора.

Могуће тачке међуповезивања, односно примопредаје саобраћаја, илустроване су на Слици 11.



Слика 11: Могуће тачке преузимања саобраћаја између оператора

Извор: ERG (03) 33rev2, ERG Common Position on Wholesale Bitstream Access, страна 20

### 3.1.3.2.1. Тачка приступа на CMTS нивоу

Овај вид приступа може бити реализован на тај начин да оператор корисник колоцира своју CMTS опрему у *headend* делу мреже оператора пружаоца veleprodajne услуге. Међутим, CMTS-ови сваког оператора морају да користе посебне фреквенције и у *upstream* и у *downstream* делу спектра HFC (*Hybrid Fiber Coaxial*) мреже. Иако је у *downstream* смеру ово релативно лако постићи, због ограниченог капацитета *upstream* спектра, ово се може омогућити само ограничено малом броју оператора корисника.

Још један проблем произлази као последица начина на који DOCSIS протокол функционише. Кабловски модем који се пријављује на мрежу почеће да скенира *downstream* фреквенције у покушају да успостави комуникацију са CMTS-ом, што значи да ће покушати да се повеже на први CMTS који одговори. Надаље је потребно да се установи систем по коме ће се кабловском модему, уколико „припада“ CMTS-у другог оператора, послати инструкција да користи фреквенцију која припада опсегу одговарајућег оператора. Модеми могу да буду преконфигурисани тако да „траже“ одређену *downstream* фреквенцију или се предаја саобраћаја може извршити на мрежној страни, уколико је то технички изводљиво.

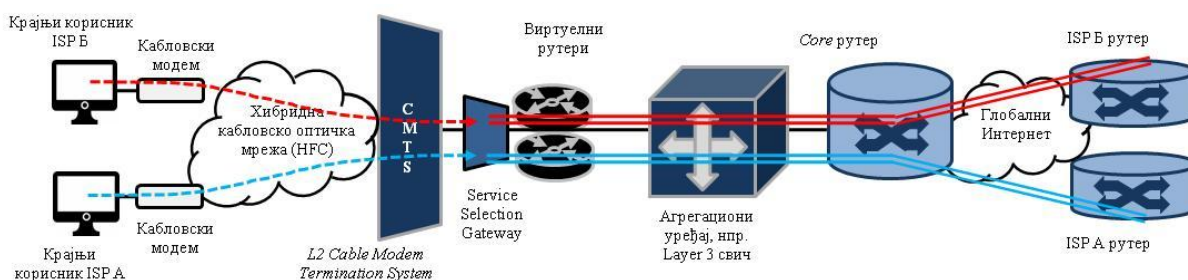
Овај вид приступа значи да оператори корисници морају или да колоцирају мрежне елементе неопходне за обезбеђивање сервиса или да изграде односно изнајме

одговарајућу *backbone* окосницу до сопствене *core* мреже, што подразумева значајан степен флексибилности при дефинисању понуде, али и значајна улагања.

### 3.1.3.2.2. Тачка приступа на агрегационом нивоу

У случају тачке приступа на агрегационом нивоу, оператор корисник за пружање сопствене услуге користи кабловску приступну мрежу оператора пружаоца veleпродајне услуге. Саобраћај крајњих корисника се обрађује у оквиру мреже оператора корисника, путем опреме која се колоцира у оквиру *backbone* окоснице оператора пружаоца veleпродајне услуге. Сегментација саобраћаја иза CMTS-а може бити било на *Layer 2* било на *Layer 3* нивоу.

*Layer 2* решење, приказано на Слици 12, представља техничко решење које се користи и у случају приступа путем xDSL технологије. Кључни уређај овде представља “*Service Selection Gateway*” (SSG) или “*Broadband Services Node*” (BSN), који омогућава идентификацију клијента и апликацију скупа сервисних параметара везаних за конкретног крајњег корисника. Овај уређај се уобичајено лоцира иза CMTS-а, у *backbone* мрежи оператора пружаоца veleпродајне услуге. Након што се крајњи корисник логује, односно пошто покрене PPPoE (*Point-to-Point Protocol over Ethernet*) клијентски софтвер, успоставља се протокол са SSG/BSN, што омогућава одговарајуће IP адресирање, успостављање сервисних полиса и сигурносних протокола прилагођених услузи коју је крајњи корисник уговорио. PPPoE дозвољава власнику *Layer 2* SSG/BSN опреме да мапира крајње кориснике у виртуелне рутере као и у L2TP тунеле, док се контекст подржава DHCP архитектуром. На овај начин се може обезбедити приступ до више различитих оператора, с обзиром на то да од оператора до крајњег корисника постоји виртуелни тунел.

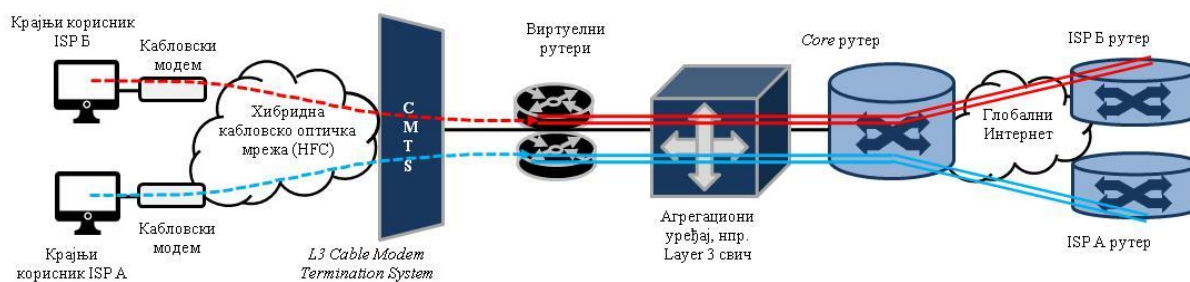


Слика 12: Сегментација саобраћаја више Интернет оператора (ISP – Internet Service Provider) у *Layer 2* окружењу

Извор: ERG (03) 33rev2, ERG Common Position on Wholesale Bitstream Access, страна 22

Иако су и PPPoE и L2TP већ доказана решења у пракси, кабловски оператори махом виде три кључна недостатка. Најпре, крајњи корисник мора на свом рачунару да има инсталиран клијентски софтвер због којег је принуђен да се приликом сваког успостављања нове сесије логује и због чега се губи предност кабловског модема код

којег је корисник увек *on line*. Додатно, оператори корисници морају да пружају техничку подршку за наведени клијентски софтвер. Друго, коришћењем виртуелних тунела додаје се *overhead* на постојеће пакете, чиме се троши пропусни опсег. И коначно, оператор пружалац велепродајне услуге (мрежни оператор, односно оператор власник инфраструктуре) не може да види саобраћај унутар PPPoE и L2TP тунела, што га спречава да понуди специфична унапређења за апликације, као што су на пример гарантовани пропусни опсег или кашњење (*latency*) за IP телефонију или видео сервисе. Исто тако, ови протоколи не могу да заобиђу Layer 3 уређаје, стога уколико је CMTS конфигуриран као рутер, овај вид повезивања се не може користити.



**Слика 13: Сегментација саобраћаја више Интернет оператора (ISP – Internet Service Provider) у Layer 3 окружењу**

Извор: ERG (03) 33rev2, ERG Common Position on Wholesale Bitstream Access, страна 23

Layer 3 решења (Слика 13) су сада махом потиснула решења базирана на Layer 2 протоколима. Она обухватају *policy-based routing* (PBR), *multi-protocol label switching* (MPLS) и IP VPN-ове. PBR подразумева имплементирање полиса и правила на IP рутере или свичеве ради управљања саобраћајем и сервисима. Уз помоћ полиса, мрежни оператор може операторима корисницима да понуди сервисе различитих нивоа квалитета.

Основни изазов код Layer 3 решења је скалабилност. Мрежа мора да буде тако димензионисана да омогући додатно рутирање и комутирање саобраћаја које је изазвано повећаним обимом процесирања, те захтева рутере побољшаних перформанси са јачим процесорима и већим капацитетима меморије. С друге стране, кључна предност оваквог вида приступа је могућност да се путем MPLS мреже обезбеде параметри квалитета сервиса, као и да оператори корисници не морају да врше значајне модификације у својој мрежи.

### 3.1.3.2.3. Тачка приступа на edge нивоу мреже оператора корисника

Овакво техничко решење подразумева коришћење и кабловске мреже за приступ и *Provisioning and Management* сервера оператора пружаоца велепродајне услуге. Захваљујући могућности креирања виртуелних тунела, оператор корисник и оператор пружалац велепродајне услуге могу закључити *Service Level Agreement*. Минимална



диференцијација услуге је могућа и у овом случају, те оператор корисник може да одлучи да имплементира сервисе са додатом вредношћу у оквиру сопствене мреже.

#### *3.1.3.2.4. Тачка приступа на Интернет нивоу*

У суштини, у случају оваквог техничког решења оператор корисник купује сервис идентичан сервису који нуди оператор пружалац veleпродајне услуге својим крајњим корисницима на малопродајном нивоу и може га само другачије назвати. Овај вид приступа не дозвољава оператору кориснику било какву диференцијацију услуга те се у том смислу не може сматрати veleпродајним *bitstream* приступом.

Имајући у виду карактеристике DOCSIS стандарда, сви CMTS уређаји у мрежи у основи представљају *Layer 3/IP* базиране уређаје, те су самим тим у могућности да у потпуности подрже *bitstream* приступне производе. Овај вид опреме је присутан у коаксијалним кабловским мрежама још почевши од DOCSIS-а 2.0 и једину препреку у пружању услуге на veleпродајном нивоу може представљати ограниченост пропусног опсега који је наведени стандард подржавао. Међутим, савремене хибридне оптичко-коаксијалне мреже се континуирано унапређују и развијају. Нови DOCSIS 3.1 стандард омогућиће постепену миграцију постојећих система, односно CMTS-а, кабловских модема, оптичких чворова и појачавача на нивоу подручја или чак и корисника, с обзиром на то да је компатибилан не само са DOCSIS 3.0 стандардом, већ и са старијим верзијама DOCSIS-а, као што су 2.1 или 2.0. DOCSIS 3.1 стандард ће бити у могућности да подржи до 10 Gb/s *downstream*, односно до 1 Gb/s *upstream* дељеног капацитета<sup>17</sup>.

#### ***3.1.3.3. Vелепродајна услуга широкопојасног bitstream приступа путем прикључака реализованих преко оптичке инфраструктуре у FTТх архитектури***

Како је наведено у поглављу 3.1.2., оптичке мреже могу бити реализоване у више различитих архитектура, зависно од тачке до које се поставља оптика у односу на локацију крајњег корисника, те се разликују FTТC, FTТН и FTТВ архитектура.

У случају FTТC архитектуре, начин реализације veleпродајне услуге *bitstream* приступа се не разликује у односу на случајеве описане у поглављу 3.1.3.1. за прикључке реализоване у xDSL технологији, односно у поглављу 3.1.3.2. за прикључке путем хибридних оптичко-коаксијалних мрежа, које по својој природи могу бити реализоване само у овој архитектури.

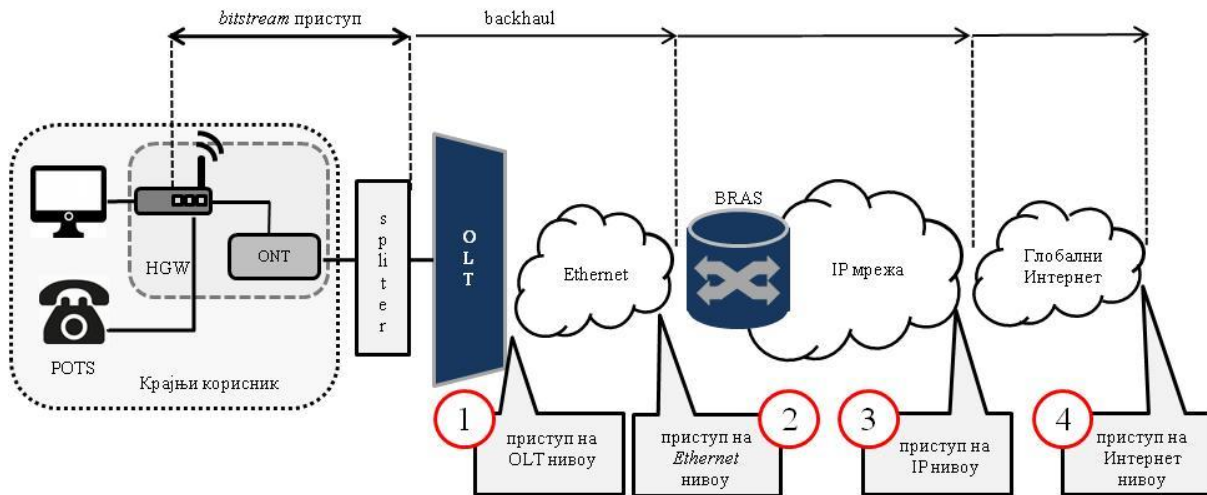
У случају FTТВ архитектуре и прикључака реализованих у xDSL технологији, начин реализације је такође идентичан начину реализације описаном у поглављу 3.1.3.1.

У случају FTТН архитектуре су такође могућа четири нивоа приступа (Слика 14), односно приступ на:

---

<sup>17</sup> *Technical feasibility of providing wholesale broadband access over a cable TV infrastructure (EC Market 3), WIK-Consult Report, Study for ComReg, стр. 7 и 26*

1. на OLT нивоу;
2. на *Ethernet* нивоу;
3. на IP нивоу и
4. на Интернет нивоу.



Слика 14: Могуће тачке преузимања саобраћаја између оператора

#### 3.1.3.3.1. Тачка приступа на OLT нивоу

У случају приступа на OLT нивоу, оператор пружалац veleпродајне услуге омогућава оператору кориснику да се повеже на један од OLT *uplink*. Као и у случају приступа на DSLAM нивоу, оператор корисник сам обезбеђује линк за испоруку саобраћаја и у могућности је да у потпуности искористи сопствену *core* и транспортну мрежу. Овакво решење даје могућност да оператор корисник у потпуности, независно од оператора пружаоца услуге, одређује параметре квалитета услуге и да на тај начин понуди својим крајњим корисницима сервис побољшаних карактеристика.

Техничко решење у коме се примопредаја саобраћаја врши на OLT нивоу захтева од оператора корисника висок ниво почетних улагања.

#### 3.1.3.3.2. Тачка приступа на Ethernet нивоу

Код тачке приступа на *Ethernet* нивоу, оператор пружалац veleпродајне услуге осим приступног линка од OLT уређаја до крајњег корисника обезбеђује и линк за испоруку саобраћаја на *Ethernet switch* или на *Ethernet* рутеру. Оператор корисник управља BRAS удаљеним приступним сервером и има могућност промене BRAS параметара. Код примопредаје саобраћаја на овом нивоу, оператор корисник је у могућности да својим крајњим корисницима понуди малопродајне услуге чије техничке карактеристике самостално дефинише и које се разликују од техничких карактеристика услуга оператора пружаоца veleпродајне услуге.

#### 3.1.3.3.3. Тачка приступа на IP нивоу

И у случају тачке приступа на IP нивоу оператор пружалац велепродајне услуге обезбеђује приступни линк од OLT уређаја до крајњег корисника и линк за испоруку саобраћаја на IP нивоу на PE рутерима IP/MPLS или на широкопојасним PoP (*Point-of-Presence*) мреже оператора пружаоца велепродајне услуге.

Диференцијација услуге је остварива, али је значајно напоменути да је контрола квалитета услуге у овом случају ограничена и да је мања него у претходној варијанти.

#### 3.1.3.3.4. Тачка приступа на Интернет нивоу

Тачка приступа на Интернет нивоу се односи на техничко решење код кога оператор пружалац услуге омогућава линк од OLT уређаја до крајњег корисника и пренос саобраћаја, укључујући и директну везу са јавном Интернет мрежом. Када се примопредаја саобраћаја нуди на овом нивоу, онда је она према техничким параметрима иста као и услуга коју оператор пружалац велепродајне услуге нуди својим крајњим корисницима.

Као и у претходним случајевима, прве три тачке приступа остављају могућност оператору кориснику да диференцира своју понуду у односу на услуге које нуди оператор пружалац велепродајне услуге, док у случају приступа на Интернет нивоу та могућност не постоји и представља препродају која се не сматра услугом *bitstream* приступа.

### 3.1.4. Карактеристике велепродајног тржишта средишњег приступа у Републици Србији

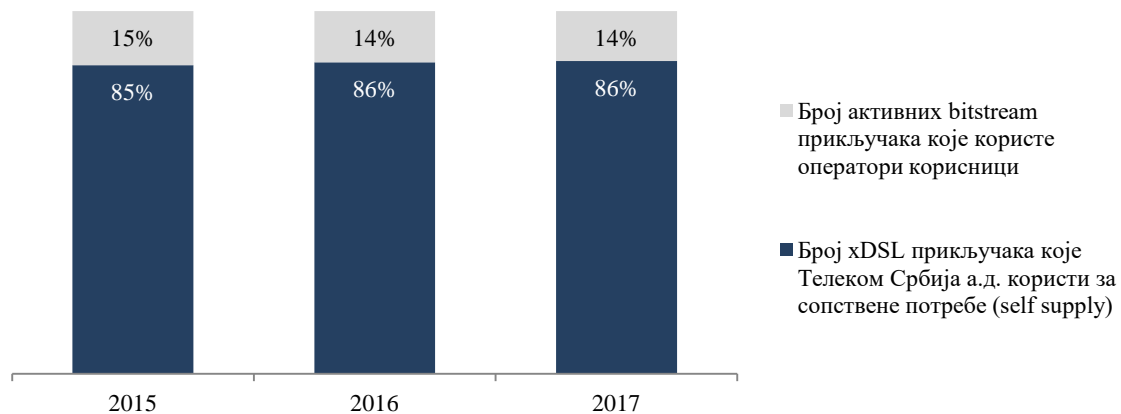
У складу са Експланаторним меморандумом<sup>18</sup>, велепродајно тржиште средишњег приступа чине производи који се операторима корисницима нуде на вишим, централизованијим, нивоима мреже, најчешће на нивоу 3, који се односи на регионалне и националне тачке преузимања саобраћаја, зависно од конфигурације мреже оператора пружаоца услуге.

Стога, у случају у коме постоји више различитих не-физичких, односно виртуелних, приступних производа дуж ланца вредности (*value chain*), да би се повукле јасне границе између велепродајних тржишта локалног, средишњег и висококвалитетног приступа, потребно је проценити кључне карактеристике ових производа. У том смислу, под тржиште средишњег приступа потпадају производи које карактерише *best effort* квалитет, непостојање гарантоване доступности, виши степен загушења и без симетричног протока, који операторима корисницима омогућавају да понуде само малопродајну услугу стандардног квалитета или са ограниченим својствима или који операторима корисницима пружају ограничене могућности у погледу диференцирања сопственог производа, услед ограничених могућности да утичу на параметре мреже.

---

<sup>18</sup> Експланаторни меморандум, страна 46

У периоду анализе једини оператор који пружа услугу *bitstream* приступа операторима корисницима на veleпродајном тржишту средишњег приступа је Телеком Србија а.д. Услуга *bitstream* приступа се операторима корисницима нуди путем бакарних парица и xDSL технологије, у складу са Стандардном понудом. Приступ Интернету реализован путем xDSL технологије истовремено представља и доминантан начин фиксног широкопојасног приступа Интернету у малопродаји, а укупан број претплатника који су широкопојасни приступ Интернету реализовали на овај начин, у 2017. години, износио је приближно 701 хиљаду. Однос броја xDSL прикључака које Телеком Србија а.д. користи за сопствене потребе (*self supply*) за пружање услуга широкопојасног приступа Интернету на малопродајном нивоу путем xDSL технологије и броја активних *bitstream* прикључака Телеком Србија а.д. на veleпродајном нивоу, које оператори корисници користе за пружање малопродајне услуге широкопојасног приступа Интернету путем xDSL технологије приказан је на Слици 15.



**Слика 15: Однос броја xDSL прикључака Телеком Србија а.д. на малопродајном нивоу и броја активних *bitstream* прикључака које Телеком Србија а.д. нуди на veleпродајном нивоу**

Услуга *bitstream* приступа у veleпродаји коју нуди Телеком Србија а.д. оператору кориснику омогућава пружање услуге широкопојасног приступа Интернету као основну услугу и услуге преноса говора путем Интернета (VoIP), односно услугу IP телевизије (IPTV) или видеа на захтев (*Video on Demand*), као додатне услуге закупуљивањем одговарајућих логичких канала. Услов за омогућавање услуге *bitstream* приступа је да крајњи корисници оператора корисника приступ електронској комуникационој мрежи остварују преко приступне мреже Телеком Србија а.д. Оператору кориснику се омогућава коришћење услуге *bitstream* приступа у veleпродаји, која је базирана на xDSL технологији и обухвата: ADSL, ADSL2+, VDSL, VDSL2 и VDSL *vectoring* за крајње кориснике који остварују основни приступ мрежи, путем услуга Телеком Србија а.д. и мреже бакарних парица, и то са тачкама приступа на:

- IP нивоу;
- *Ethernet* нивоу и
- DSLAM нивоу.

Услуга *bitstream* приступа у veleпродаји која је обухваћена Стандардном понудом обухвата и приступни и транспортни део, односно линк за испоруку саобраћаја до локације оператора корисника.

### 3.2. Одређивање производне димензије тржишта

Све услуге које су међусобно заменљиве, односно које представљају међусобне супституте, формирају исто тржиште у димензији услуга. При одређивању димензије тржишта полази се од супституције на страни тражње и супституције на страни понуде.

Veleпродајно тржиште средишњег приступа обухвата veleпродајну услугу *bitstream* приступа, која се нуди:

- сопственом предузећу (*self supply*), као нераздвојиви део услуга на малопродајном нивоу за сопствене кориснике и
- операторима корисницима, како би били у могућности да крајњим корисницима који нису повезани на њихову мрежу за приступ понуде услуге на малопродајном нивоу.

Тражња за veleпродајном услугом *bitstream* приступа произлази из тражње за услугом широкопојасног приступа Интернету или одговарајућом услугом преноса података, на малопродајном нивоу. Из овог разлога је за утврђивање услуга које чине релевантно тржиште на малопродајном нивоу, неопходно размотрити начине на које оператори могу омогућити својим крајњим корисницима поменути услугу.

Малопродајна услуга широкопојасног приступа Интернету може се реализовати коришћењем следећих врста приступа:

1. приступ коришћењем xDSL<sup>19</sup> технологије преко бакарне парице;
2. приступ преко кабловске мреже оператора дистрибуције медијских садржаја;
3. приступ путем бежичних технологија (CDMA, WiMAX, Wi-Fi);
4. приступ путем оптичких каблова (реализован у FTTx мрежној архитектури) и
5. приступ путем мобилних мрежа (EDGE, UMTS, HSDPA, LTE).

#### 3.2.1. Супституција на страни тражње – малопродајни ниво

Како би се дефинисао скуп услуга које се са становишта крајњег корисника сматрају супститутима на малопродајном тржишту, посматра се одговор корисника на мало, али трајно повећање цене услуге коју тренутно користи. Уколико би корисник био спреман да у том случају пређе на другу услугу сличне цене и карактеристика код истог оператора или исту или сличну услугу другог оператора, ове се услуге могу сматрати међусобним супститутима.

---

<sup>19</sup> ADSL, ADSL2, ADSL2+, VDSL, VDSL2, VDSL *vectoring*

Имајући у виду да је на малопродајном нивоу најзаступљенији начин широкопојасног приступа Интернету коришћењем xDSL технологије (47% укупног броја претплатника у 2017. години), потенцијални супститути на страни тражње на малопродајном нивоу биће разматрани у односу на услугу фиксног широкопојасног приступа Интернету, реализовану коришћењем xDSL технологије преко бакарне парице.

### ***3.2.1.1. Приступ коришћењем кабловске мреже оператора дистрибуције медијских садржаја као супститут приступу коришћењем xDSL технологија преко бакарне парице***

У периоду који обухвата предметна анализа, већина водећих кабловских оператора су, осим услуге дистрибуције медијских садржаја, пружали и малопродајну услугу широкопојасног приступа Интернету. Постојање кабловских оператора који поседују сопствену кабловску инфраструктуру омогућава им да уз релативно мале инвестиције прилагоде пружање малопродајне услуге широкопојасног приступа Интернету, тако да представљају конкуренцију приступу путем бакарних парица коришћењем xDSL технологија на малопродајном нивоу.

Квалитет услуге, као и брзине које се омогућавају приступом реализованим коришћењем кабловске мреже оператора дистрибуције медијских садржаја, упоредиви су са брзинама које је могуће постићи коришћењем xDSL технологија преко бакарне парице, тако да се у функционалном смислу ови видови приступа могу сматрати супститутима.

У Републици Србији у 2017. години претплатници услуге фиксног широкопојасног приступа Интернету путем кабловских мрежа учествују на посматраном малопродајном тржишту са око 41%. У периоду који обухвата анализа дошло је до значајног пораста броја претплатника који приступ Интернету реализују преко коаксијалне кабловске инфраструктуре, са просечном годишњом стопом раста од 12,93% у периоду 2015-2017. година. Развој кабловских мрежа и њихово унапређење тако да могу да подрже DOCSIS стандард и тиме, поред дистрибуције медијских садржаја, омогуће и приступ Интернету, резултирало је да је у 2017. години овај тип приступа био заступљен у 131 од укупно посматраних 168 општина, односно у 78% општина, тако да се, узимајући у обзир наведену распрострањеност, може закључити да за овај тип мрежа практично више не постоје географска ограничења. Број домаћинстава која су покривена коаксијалном кабловском мрежом у којој је имплементиран DOCSIS стандард износи око 1,45 милиона.

Цене Интернет пакета са најмањом брзином код четири оператора на малопродајном тржишту широкопојасног приступа Интернету дате су у Табели 2.

**Табела 2: Упоредне цене Интернет пакета најмање брзине на малопродајном нивоу**

Телеком Србија а.д.		SBB DOO		SAT- TRAKT DOO		RADIJUS VEKTOR DOO	
<i>Net</i>		<i>Flat home</i>		<i>Flat light</i>		<i>Net</i>	
брзина	цена	брзина	цена	брзина	цена	брзина	цена
10/1 Mbps	1,549	40/2 Mbps	1,590	10/1 Mbps	1,250	15/1 Mbps	1,195

Анализирајући цене услуге широкопојасног приступа Интернету код четири оператора, може се извести закључак да широкопојасни приступ Интернету путем кабловских мрежа врши значајан ценовни притисак на приступ путем бакарних парица коришћењем xDSL технологија. Другим речима, претплатници би, у случају повећања цене приступа коришћењем xDSL технологија преко бакарних парица, прешли на услугу широкопојасног приступа Интернету реализовану путем кабловских мрежа, тамо где је овај вид приступа доступан. Цена пакета најмање брзине која је у понуди код оператора SBB DOO није у потпуности упоредива, с обзиром на то да се ради о пакету значајно веће брзине него што је то случај код остала три оператора, али при томе није значајно виша од цене коју нуди Телеком Србија а.д. за Интернет пакет са 4 пута мањом брзином.

У складу са наведеним, а поштујући принципе технолошке неутралности, Агенција закључује да широкопојасни приступ Интернету реализован коришћењем кабловских мрежа оператора дистрибуције медијских садржаја представља супститут услузи широкопојасног приступа Интернету коришћењем xDSL технологија преко бакарне парице на малопродајном тржишту.

### **3.2.1.2. Приступ коришћењем фиксних бежичних технологија (CDMA, Wi-Fi) као супститут приступу коришћењем xDSL технологија преко бакарне парице**

Имајући у виду карактеристике приступа путем фиксних бежичних технологија изнетих у поглављу 3.1.2., као и да су брзине преко бежичног приступа заснованог на CDMA технологији знатно ниже од брзина које омогућава приступ коришћењем xDSL технологије, Агенција констатује да се исти не може сматрати супститутом за малопродајну услугу широкопојасног приступа Интернету која се обезбеђује коришћењем xDSL технологије.

Када је реч о операторима који пружају услугу приступа Интернету коришћењем инфраструктуре за бежични приступ у фреквенцијским опсезима за које се не издаје појединачна дозвола за коришћење радио-фреквенција (2400-2483,5 MHz, 5470-5725 MHz и 5725-5875 MHz), Агенција закључује да се наведена услуга не може сматрати супститутом за малопродајну услугу широкопојасног приступа Интернету, која се обезбеђује коришћењем xDSL технологија због својих функционалних карактеристика (расположивост, квалитет услуге).

На основу наведеног, може се закључити да широкопојасни приступ Интернету

коришћењем фиксних бежичних технологија (CDMA, Wi-Fi) не представља супститут приступу Интернету коришћењем xDSL приступних технологија преко бакарне парице.

### ***3.2.1.3. Приступ коришћењем оптичких каблова реализованих у FTТх мрежној архитектури као супститут приступу коришћењем xDSL технологија преко бакарне парице***

Широкопојасни приступ Интернету путем оптичких каблова омогућава веће брзине од приступа путем бакарних парица коришћењем xDSL технологија и подржава пружање услуга које захтевају велике брзине протока података. Развој оваквих приступних технологија је условљен све већом тражњом за истовременим преносом више услуга (као што су приступ Интернету, приступ мултимедијалним садржајима преко IP телевизије и пренос говора) коришћењем јединственог преносног медијума (оптичког влакна или бакарне парице), као и тражњом за услугама које захтевају веће пропусне опсеге, као што је телевизија високе резолуције (HDTV). Оптички телекомуникациони системи имају стратешки значај за развој мрежа електронских комуникација, електронских услуга и информационог друштва у целини.

Приступ преко оптичких мрежа изграђених у FTTC (*Fiber to the Curb*) архитектури може бити реализован двојачко - коришћењем xDSL технологија и бакарних парица или путем комбинованих хибридних оптичко-коаксијалних мрежа. Унапређење мрежа заснованих на бакарним парицама уз употребу савремених технологија за повећање пропусног опсега и потискивање преслушавања, као што су VDSL2 и VDSL *vectoring*, односно имплементација DOCSIS 3.0 стандарда у случају коаксијалних мрежа доводи до повећања протока који могу бити понуђени крајњим корисницима.

У 2017. години, услугу Интернетa путем оптичких мрежа реализованих у FTТН/В архитектури користило је око 5% укупног броја претплатника широкопојасног приступа Интернету, односно око 75.000 претплатника. Ова технологија забележила је и највећи процентуални раст у односу на остале технологије, од близу 50% у односу на претходну годину. Оптичка инфраструктура у FTТН/В архитектури изграђена је на територији 76 општина, односно на 45% од укупног броја општина. Имајући у виду принципе технолошке неутралности, као и то да цене услуга које се крајњим корисницима пружају путем оптичких каблова реализованих у FTТх мрежној архитектури не зависе од примењене архитектуре, технологије или медијума за пренос сигнала, већ искључиво од брзине коју корисник купује, може се закључити да приступ коришћењем оптичких каблова реализован у FTТх архитектури представља супститут приступу коришћењем xDSL технологија преко бакарне парице, уз географска ограничења која се односе на област покривену оптичком мрежом, изграђеном у FTТН/В архитектури.



#### **3.2.1.4. Приступ коришћењем мобилних мрежа (EDGE, UMTS, HSDPA, LTE) као супститут приступу коришћењем xDSL технологија преко бакарне парице**

Када је у питању широкопојасни приступ Интернету путем мобилних мрежа, како је објашњено у поглављу 3.1.2., једина мобилна технологија, чија се брзина приступа може сматрати блиском брзини која се може постићи коришћењем xDSL технологија преко бакарне парице, је LTE.

Према подацима добијеним од оператора за 2017. годину, покривеност територије сигналом LTE мобилне мреже је 67,8%, док је покривеност становништва 94,4%. Међутим, мобилни оператори у својој понуди немају могућност неограниченог приступа Интернету преко мобилне мреже и не гарантују брзине преноса података, што коришћење Интернета путем мобилне мреже чини више комплементарном него заменском услугом, када је у питању фиксни широкопојасни приступ Интернету коришћењем xDSL технологија.

На основу функционалних карактеристика (протока, квалитета услуге, омогућавања сталног приступа Интернету), може се закључити да исти не представља супститут малопродајној услузи широкопојасног приступа Интернету xDSL технологија преко бакарне парице.

Имајући у виду брз развој мобилних технологија, Агенција ће и даље континуирано пратити развој приступа путем мобилних мрежа у наредном периоду.

#### **3.2.1.5. Закључак – малопродајни ниво**

На основу наведеног, Агенција закључује да широкопојасни приступ Интернету коришћењем xDSL технологија преко бакарне парице, коришћењем кабловске мреже оператора дистрибуције медијских садржаја и коришћењем оптичких каблова у FTТх архитектури чине део истог малопродајног тржишта широкопојасног приступа Интернету.

#### **3.2.2. Супституција на страни тражење - велепродајни ниво**

Основни производ на велепродајном тржишту средишњег приступа у сврху пружања малопродајне услуге широкопојасног приступа Интернету крајњим корисницима је услуга *bitstream* приступа. Наведена услуга се може понудити:

- путем мреже бакарних парица и xDSL технологије;
- коришћењем НФС мрежа оператора дистрибуције медијских садржаја и
- путем оптичких каблова у FTТх мрежној архитектури.

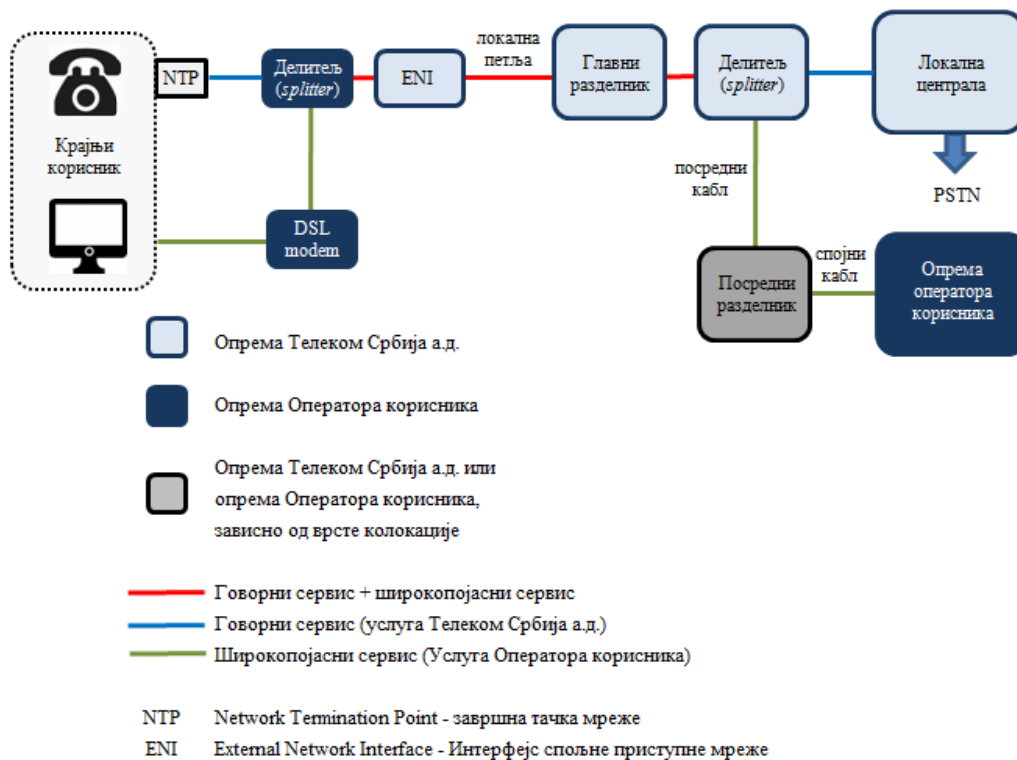
Међутим, оператори корисници имају могућност да својим крајњим корисницима понуде услугу широкопојасног приступа Интернету и коришћењем велепродајне услуге потпуног или дељеног рашчлањеног приступа локалној петљи, односно путем сопствене инфраструктуре.

Имајући у виду да је услуга *bitstream* приступа дефинисана као јединствена услуга, независно од технологије путем које се реализује, није разматрана супституција између различитих технологија путем којих се може пружити *bitstream* услуга, већ супституција са другим начинима пружања предметне услуге као што су потпуни или дељени рашчлањени приступ локалној петљи и изградња приступне мреже ради пружања услуга за сопствене потребе.

Супституција на страни тражње на veleпродајном нивоу ће стога имати за циљ да утврди да ли, у случају да оператор који нуди veleпродајну услугу *bitstream* приступа повиси њену цену, оператори корисници наведену услугу могу заменити коришћењем veleпродајне услуге потпуног или дељеног рашчлањеног приступа локалној петљи или изградњом приступне мреже ради пружања услуга за сопствене потребе.

### 3.2.2.1. Veleпродајна услуга рашчлањеног приступа локалној петљи као супститут за услугу *bitstream* приступа

Услуга потпуног или дељеног рашчлањеног приступа локалној петљи је veleпродајна услуга која се користи за сопствене потребе (*self supply*), за пружање малопродајних услуга широкопојасног приступа Интернету и јавно доступне телефонске услуге и коју оператори корисници користе ради пружања наведених услуга својим крајњим корисницима. Код дељеног рашчлањеног приступа локалној петљи, оператор који је корисник услуге не пружа јавно доступну телефонску услугу (Слика 16).



Слика 16: Дељени рашчлањени приступ локалној петљи Телеком Србија а.д.

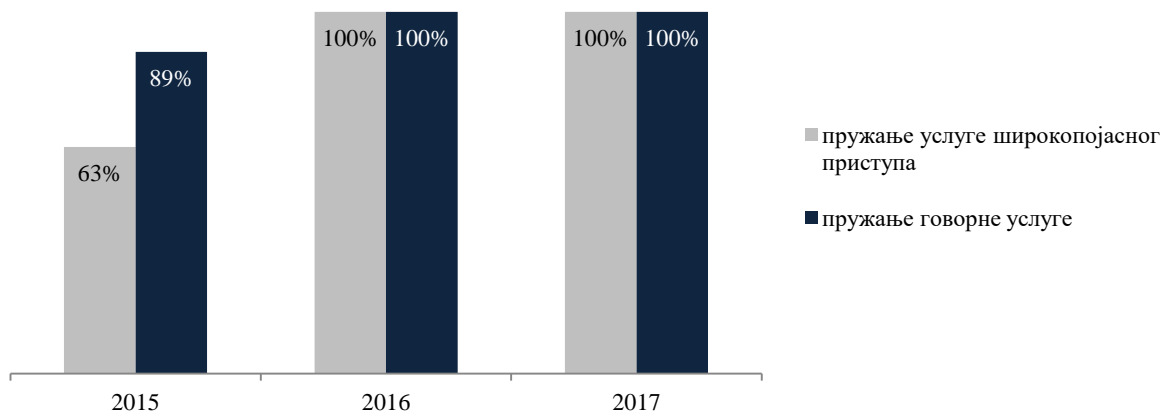
Код услуге потпуног рашчлањеног приступа локалној петљи оператор који је корисник услуге једним делом ову услугу користи за пружање телефонске услуге, а другим делом за пружање широкопојасног приступа (Слика 17).



Слика 17: Потпуни рашчлањени приступ локалној петљи Телеком Србија а.д.

У периоду који обухвата анализа, veleprodajnu услугу рашчлањеног приступа нудио је само оператор Телеком Србија а.д. у складу са Стандардном понудом за услугу рашчлањеног приступа локалној петљи Предузећа за телекомуникације Телеком Србија акционарско друштво Београд.

Оператори корисници користе услугу рашчлањеног приступа локалној петљи како би својим крајњим корисницима омогућили говорну услугу и/или услугу широкопојасног приступа. Коришћење услуге рашчлањеног приступа локалној петљи за потребе омогућавања говорне услуге, односно широкопојасног приступа Интернету крајњим корисницима мерено бројем рашчлањених локалних петљи је приказано је на Слици 18. Са слике се може уочити да су се у 2016. и 2017. години све рашчлањене локалне петље користиле подједнако и за потребе широкопојасног приступа и за потребе пружања говорне услуге. У протеклом периоду обим ове услуге је био веома мали и у 2017. години је износио укупно 144 рашчлањених приступа локалној петљи, како за пружање услуге широкопојасног приступа тако и за пружање говорне услуге.



**Слика 18: Коришћење услуге рашчлањеног приступа локалној петљи за потребе омогућавања говорне услуге, односно широкопојасног приступа Интернету**

Рашчлањени приступ локалној петљи омогућава приступ до корисника на физичком нивоу, те самим тим обезбеђује висок степен диверсификације услуга које се крајњем кориснику могу понудити – од говорне услуге, преко широкопојасног приступа Интернету и мултимедијалним и видео садржајима, до IP телевизије, а које оператор корисник може прилагодити и мењати независно од понуде оператора који му обезбеђује велепродајну услугу. Оператор корисник је у могућности да утиче на техничке карактеристике, квалитет сервиса и брзину протока, без обзира на малопродајну услугу широкопојасног приступа Интернету Телеком Србија а.д., као и у могућности је да квалитетније развија сопствену корисничку базу.

Узимајући у обзир документ ERG<sup>20</sup> у вези са *bitstream* приступом (*bitstream access*), тачке приступа мрежи оператора власника инфраструктуре могу бити реализоване на више различитих нивоа. У зависности од тачке на којима се преузима саобраћај између оператора који пружа услугу и оператора који ту услугу користи, услуге оператора корисника се могу у већој или мањој мери разликовати од малопродајних услуга оператора пружаоца услуге, али никада не могу бити од њих независне у мери у којој се то постиже коришћењем физичког рашчлањеног приступа. Могућност диверсификације услуга се повећава што је тачка на којој се преузима саобраћај ближа DSLAM-у, односно крајњим корисницима, чиме се ствара могућност да се оператори корисници постепено пењу на лествици улагања све до издвајања локалне петље или изградње сопствене инфраструктуре за приступ. Такође, у случају услуге *bitstream* приступа, пословање оператора корисника је у великој мери одређено плановима развоја и техничко-технолошким могућностима оператора пружаоца ове услуге, јер могу понудити само брзине протока које су једнаке или мање од брзина које нуди оператор пружалац услуге и то искључиво на оним подручјима на којима је мрежа оператора пружаоца услуге присутна.

<sup>20</sup> ERG Common position on Bitstream Access (ERG 03 (33) rev2)

Осим по својој природи (физички у односу на *bitstream* приступ) и нивоу флексибилности при пружању услуге крајњим корисницима, услуга *bitstream* приступа и услуга рашчлањеног приступа локалној петљи се, такође, разликују и по месту на коме је оператору кориснику омогућен приступ, односно по томе да ли се приступ обезбеђује на централној локацији (као што је случај са услугом *bitstream* приступа) или на локалном нивоу (какав је рашчлањени приступ локалној петљи). Место приступа има велики утицај на потребна улагања од стране оператора корисника, која су у случају рашчлањеног приступа локалној петљи мања од улагања која би захтевала изградња сопствене мреже, али опет значајно већа него у случају коришћења услуге *bitstream* приступа.

Имајући у виду постојећу велепродајну услугу рашчлањеног приступа локалној петљи Телеком Србија а.д., може се закључити да оператори корисници путем ове услуге могу својим крајњим корисницима понудити и услугу широкопојасног приступа Интернету, у складу са наводима из Експланаторног меморандума<sup>21</sup>, с обзиром на то да наведена услуга представља велепродајни производ који се налази за степеницу изнад на лествици улагања. У овом случају, развој услуга оператора корисника не зависи од развоја мреже и услуга Телеком Србија а.д., што оператору кориснику даје флексибилност да развија сопствени портфолио производа.

Међутим, за коришћење услуге рашчлањеног приступа локалној петљи операторима корисницима потребна су значајна улагања у инфраструктуру током дужег временског периода. Предуслов за ефикасно коришћење услуге је и географска груписаност корисника јер је, ради покривености веће територије, неопходно изградити оптичке приводе до великог броја приступних уређаја (MSAN – *Multi Service Access Node*). Тенденција скраћења дужине претплатничке петље са циљем да се крајњим корисницима омогуће већи битски протоци преко постојеће бакарне парице додатно смањује територију коју покрива један приступни уређај, што поскупљује изградњу, а самим тим чини и услугу мање исплативом за оператора корисника. У прилог наведеном је мали број рашчлањених локалних петљи које се користе.

На основу наведеног, Агенција закључује да велепродајна услуга рашчлањеног приступа локалној петљи не представља супститут велепродајној услузи *bitstream* приступа.

### **3.2.2.2. Изградња сопствене приступне мреже до крајњег корисника као супституција за услугу *bitstream* приступа**

Услед хипотетичког повећања цена услуге *bitstream* приступа оператор се може одредити да гради сопствену инфраструктуру.

Међутим, изградња сопствене мреже за приступ до крајњег корисника захтева дуг период и велика улагања, од којих је већина ненадокнадива, а главни покретач за то је довољан број и густина корисника. То значи да би једино у ситуацији постојања

---

<sup>21</sup> Експланаторни меморандум, страна 47

довољног броја и довољне густине корисника изградња сопствене инфраструктуре била оправдана за оперatore. Из наведених разлога изградња сопствене приступне мреже не може бити супститут на страни тражње *bitstream* услузи, јер се приликом анализе супституције на страни тражње испитује могућност замене једне услуге другом у релативно прихватљивом (кратком) року. То не значи да оператори уопште немају интерес да граде мрежу за пружање услуга електронских комуникација, већ да немају интерес да граде мрежу само да би пружали услугу *bitstream* приступа, односно малопродајну услугу широкопојасног приступа интернету крајњим корисницима.

У складу са наведеним, Агенција констатује да хипотетичко повећање цене услуге *bitstream* приступа неће бити довољан подстицај изградњи сопствене приступне инфраструктуре, односно да изградња сопствене мреже за приступ не представља супститут услузи *bitstream* приступа.

### 3.2.3. Супституција на страни понуде – велепродајни ниво

Код анализе могућности супституције на страни понуде, узима се у обзир вероватноћа да привредни субјекти који тренутно нису активни на релевантном тржишту одлуче да уђу на тржиште након повећања цена од стране активних тржишних учесника, у прихватљивом временском року и без значајних додатних трошкова<sup>22</sup>.

Основни услов за постојање супституције на страни понуде је да оператор поседује мрежне капацитете, које може у потпуности или уз мање модификације да искористи за пружање одређене услуге, односно улазак на одређено тржиште, а да при том цене пружања услуга буду економске, односно да не постоји субвенционисање од стране других сервиса.

Услуга *bitstream* приступа је дефинисана као јединствена услуга, независно од технологије путем које се реализује и која се може понудити путем:

- мреже бакарних парица и xDSL технологије;
- НФС мрежа оператора дистрибуције медијских садржаја и
- оптичких каблова у FTTx мрежној архитектури.

Оператори који у свом власништву имају неку од наведених мрежа путем које нуде малопродајне услуге широкопојасног приступа су већ присутни на велепродајном тржишту средишњег приступа, на тај начин што услугу *bitstream* приступа нуде сопственом предузећу (*self supply*) или другим операторима корисницима (за сада само Телеком Србија а.д.). Од 73 оператора који у свом власништву поседују коаксијалну кабловску мрежу за дистрибуцију медијских садржаја, само 4 оператора није у 2017. години истовремено нудило и малопродајну услугу широкопојасног приступа Интернету. Исти је случај и са 6 оператора који у свом власништву поседују оптичку мрежу. С друге стране, оператори који немају изграђену мрежу не могу у краћем

---

<sup>22</sup> Смернице Комисије о анализи тржишта тач. 40. и 52.

временском периоду и без већих улагања да изграде сопствену мрежу, а нарочито нису у могућности да реплицирају инфраструктуру два највећа оператора Телеком Србија а.д. и SBB DOO, чије мреже покривају велики број домаћинстава у Републици Србији.

На основу наведеног, Агенција закључује да у случају повећања цена услуге *bitstream* приступа не постоји алтернативни оператор који би без већих улагања и у краћем временском периоду био у могућности да понуди поменути услугу, осим горепомнутих десетак оператора који имају малу распрострањеност мреже те не могу пружити адекватну замену за услугу *bitstream* приступа коју могу понудити Телеком Србија а.д. и SBB DOO имајући у виду географску распрострањеност њихових мрежа.

#### **3.2.4. Закључак – велепродајни ниво**

У складу са наведеним, може се закључити да за велепродајну услугу *bitstream* приступа која се нуди путем:

- мреже бакарних парица и xDSL технологије;
- хибридне оптичко–коаксијалне мреже оператора дистрибуције медијских садржаја и
- оптичких каблова у FTTx мрежној архитектури,

не постоји одговарајући супститут на велепродајном нивоу.

### **3.3. Географска димензија релевантног тржишта**

Географска димензија тржишта се односи на географско подручје које обухвата област у којој су заинтересовани привредни субјекти укључени у понуду и потражњу релевантних производа и услуга, у којој су услови конкурентности слични или довољно хомогени и која се може препознати као различита од суседних области у којима су преовлађујући услови конкурентности знатно различити.

Према Смерницама Европске комисије за анализу тржишта 2002/С 165/03<sup>23</sup>, географска димензија тржишта у области електронских комуникација се утврђује на основу два главна критеријума:

1. области коју покрива мрежа;
2. постојање једнаког правног и регулаторног оквира на одређеном географском подручју.

У складу са принципима технолошке неутралности, услуга *bitstream* приступа се посматра као јединствена услуга, независно од врсте мреже преко које се пружа. С обзиром на то да се може пружити путем мреже бакарних парица и xDSL технологије, хибридне оптичко–коаксијалне мреже оператора дистрибуције медијских садржаја или путем оптичких каблова у FTTx мрежној архитектури, те да су наведене врсте мрежа

---

<sup>23</sup> Смерницама Европске комисије за анализу тржишта (2002/С 165/03), тачка 59. страна 8.

распрострањене на целој територији Републике Србије, географска димензија предметног тржишта је територија Републике Србије.

На целој територији Републике Србије важе исти законски услови за пружање услуга електронских комуникација, тако да нема регионалних ограничења за veleпродајну услугу широкопојасног *bitstream* приступа. Такође, и комерцијални услови пружања услуге на малопродајном нивоу се не разликују у зависности од географског подручја пружања услуге.

На основу наведеног, Агенција закључује да је релевантно географско тржиште за veleпродајну услугу *bitstream* приступа територија Републике Србије.

### **3.4. Закључак о релевантном тржишту**

Veleпродајно тржиште средишњег приступа чини услуга *bitstream* приступа, која се може реализовати путем:

- мреже бакарних парица и xDSL технологије;
- хибридних оптичко–коаксијалних мрежа оператора дистрибуције медијских садржаја и
- оптичких каблова у FTTx мрежној архитектури,

и која се нуди:

- сопственом предузећу (*self supply*), као нераздвојиви део услуга на малопродајном нивоу за сопствене кориснике и
- операторима корисницима, како би били у могућности да крајњим корисницима који нису повезани на њихову мрежу за приступ понуде услуге на малопродајном нивоу.

Агенција је утврдила да је релевантно veleпродајно тржиште средишњег приступа, у географској димензији, територија Републике Србије.



## **4. АНАЛИЗА РЕЛЕВАНТНОГ ТРЖИШТА**

Анализа релевантног тржишта требало би да идентификује факторе који спречавају или нарушавају конкуренцију у оквиру тржишта, а самим тим и функционисање целог сектора електронских комуникација. Из овог разлога, осим дефинисања релевантног тржишта, неопходно је извршити анализу постојећих и идентификовати потенцијалне оперatore са ЗТС, како би се адекватном регулацијом од стране Агенције спречила евентуална злоупотреба доминантног положаја на тржишту.

Агенција, приликом анализе релевантног тржишта, узима у обзир критеријуме за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге, прописане у члану 61. Закона.

### **4.1. Критеријуми за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге**

Доминантна позиција подразумева да оператор, било појединачно, било удруживањем са другим субјектима, на тржишту има такву економску снагу која му омогућава да се у знатној мери понаша независно у односу на конкуренцију, клијенте и потрошаче. На тај начин се смањује ефективна конкурентност на релевантном тржишту, па је Агенција овлашћена да одређује обавезе операторима за које утврди да имају значајну тржишну снагу.

Одредбама члана 61. Закона прописано је да оператор има значајну тржишну снагу на релевантном тржишту ако сам или заједно са другим операторима има доминантан положај, односно положај који му омогућава да се у значајној мери понаша независно од конкурената, својих претплатника и коначно потрошача.

Сагласно одредби члана 61. став 2. Закона, Агенција приликом утврђивања појединачне значајне тржишне снаге узима у обзир следеће критеријуме:

1. величину оператора и његових конкурената, посебно у погледу броја корисника и прихода на релевантном тржишту;
2. контролу над инфраструктуром чији се обим не може лако реплицирати;
3. технолошку предност оператора која му омогућава надмоћан положај на тржишту;
4. недостатак или низак ниво преговарачке моћи купаца;
5. лак или повлашћен приступ тржиштима капитала, односно финансијским ресурсима;
6. степен диверсификације производа или услуга (нпр. повезани производи или услуге);
7. економију обима;
8. економију опсега;
9. степен вертикалне интеграције;
10. висок степен развоја дистрибутивне и продајне мреже;
11. недостатак потенцијалне конкуренције;
12. постојање препрека за ширење.

С обзиром на то да нема доказа да су у периоду који обухвата анализа били испуњени критеријуми за постојање заједничке тржишне снаге на велепродајном тржишту средишњег приступа, у наставку овог извештаја разматраће се само критеријуми за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге.

#### **4.1.1. Величина оператора и његових конкурената, посебно у погледу броја корисника и прихода на релевантном тржишту**

Тржишно учешће представља проценат са којим привредни субјект учествује у продаји одређеног производа или услуге на посматраном тржишту у одређеном временском раздобљу и представља индикатор снаге коју тај субјект има на посматраном тржишту.

У Смерницама Комисије о анализи тржишта<sup>24</sup>, значајно тржишно учешће није само по себи довољно како би се утврдило постојање значајне тржишне снаге на посматраном тржишту. Ипак, мало је вероватно да ће оператор који нема значајно тржишно учешће на тржишту имати значајну тржишну снагу. У Смерницама Комисије о анализи тржишта закључује се да оператор чије тржишно учешће не прелази 25% вероватно неће имати значајну тржишну снагу на релевантном тржишту, док је насупрот томе тржишно учешће које прелази 50% само по себи довољан доказ да оператор има значајну тржишну снагу, осим у изузетним случајевима.

Оператор са високим тржишним учешћем може се сматрати оператором са ЗТС, уколико је његово тржишно учешће стабилно током одређеног временског периода. Уколико се тржишно учешће оператора са ЗТС постепено смањује, може значити да тржиште постаје конкурентније, али да и даље постоји оператор са ЗТС.

Приликом процене тржишних учешћа оператора на велепродајном тржишту средишњег приступа узета је у обзир понуда сопственом предузећу (*self supply*) вертикално интегрисаних оператора, у складу са специфичностима посматраног тржишта и у складу са европском регулативом и најбољом праксом.

Велепродајна услуга *bitstream* приступа је у већини европских земаља доступна искључиво у случајевима када је њено пружање наметнуто као регулаторна обавеза операторима који имају значајну тржишну снагу на велепродајном тржишту средишњег приступа<sup>25</sup>, као што је случај и у Републици Србији. Понуда сопственом предузећу постоји код вертикално интегрисаних оператора који послују на вертикално повезаном малопродајном и велепродајном тржишту. У случају посматраног велепродајног тржишта средишњег приступа, тренутно једино Телеком Србија а.д., као оператор са ЗТС, пружа услугу *bitstream* приступа сопственом предузећу и другим операторима корисницима, док остали оператори не пружају ову услугу другим операторима корисницима, већ је користе за сопствене потребе, односно за пружање услуге широкопојасног приступа Интернету на малопродајном нивоу. Укључивање понуде сопственом предузећу је релевантно за доношење закључка о постојању

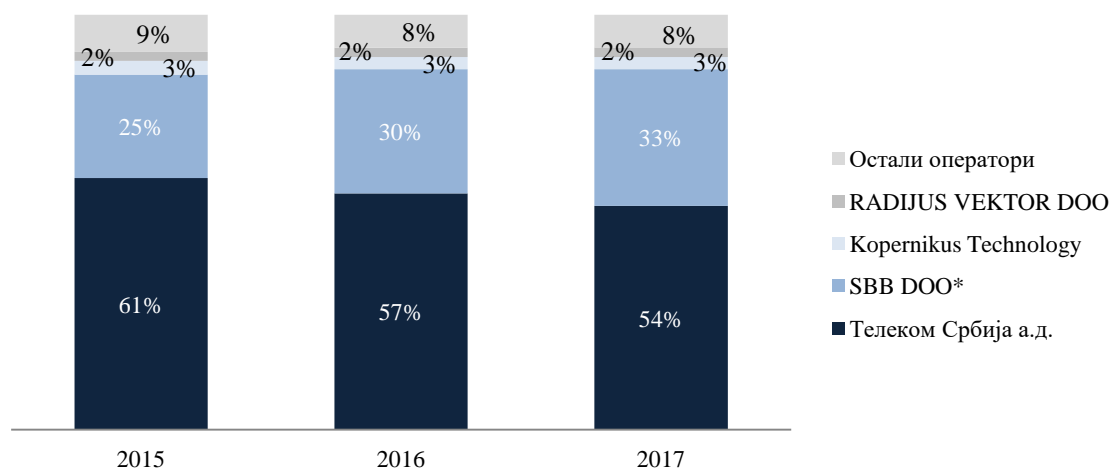
<sup>24</sup> Смернице Комисије о анализи тржишта, тачка 75.

<sup>25</sup> *BEREC Report on self supply, BoR (10) 09*, страна 11

значајне тржишне снаге<sup>26</sup>. Узимајући у обзир да оператори пружаоци малопродајне услуге широкопојасног приступа Интернету коришћењем властите хибридне и/или оптичке мреже могу да прилагоде своје мреже за пружање *bitstream* услуге, Агенција је у број претплатника на посматраном veleпродајном тржишту укључила понуду сопственом предузећу свих оператора, која проистиче из броја њихових претплатника на малопродајном тржишту, у циљу процене њиховог тржишног потенцијала на veleпродајном нивоу. Овакав начин димензионирања тзв „теоријског veleпродајног тржишта“ у случају када се услуга не пружа на veleпродајном нивоу предвиђен је и Експланаторним меморандумом, у којем се наводи да чак и у случају да постоји потенцијални алтернативни пружалац veleпродајне услуге, он може имати сличан интерес као и оператор са ЗТС у погледу пружања veleпродајне услуге другим операторима, односно може операторима корисницима ускраћивати veleпродајну услугу како би спречио њихов улазак на повезано малопродајно тржиште, па је из тог разлога оправдано укључивање понуде сопственом предузећу приликом процене учешћа на veleпродајном тржишту<sup>27</sup>.

Укључивањем понуде сопственом предузећу у дефиницију релевантног тржишта обезбеђује се примена регулаторне обавезе недискриминаторног поступања из члана 65. Закона, у којем се наводи да је оператор са ЗТС дужан да другим операторима пружа услуге под једнаким условима и са истим квалитетом као што то чини за сопствене потребе, односно за потребе повезаних лица и партнера.

Тржишна учешћа оператора (са укљученом понудом сопственом предузећу) на посматраном veleпродајном тржишту средишњег приступа у периоду 2015 - 2017. година приказана су на Слици 19.



**Слика 19: Тржишна учешћа оператора на veleпродајном тржишту средишњег приступа ((укључујући понуду сопственом предузећу (*self supply*)))**

\*Укључени подаци оператора I.KOM DOO, који је почетком 2018. године и формално припојен оператору SBB DOO

<sup>26</sup> BEREC Report on self supply, BoR (10) 09, страна 14

<sup>27</sup> Експланаторни меморандум, страна 18

Тржишно учешће оператора Телеком Србија а.д. опада у посматраном периоду са 61% у 2015. години на 54% у 2017. години. Са друге стране тржишно учешће оператора SBB DOO расте и у последњој години посматраног периода износи 33%. Остали оператори учествују у укупном броју прикључака у veleпродаји са 13%, од чега само 7 оператора има појединачно тржишно учешће између 1% и 3%, док остали оператори појединачно заузимају мање од 1% посматраног veleпродајног тржишта средишњег приступа.

Ако се посматра просечна годишња стопа раста броја претплатника за операторе Телеком Србија а.д. и SBB DOO у периоду 2015-2017. година, она износи 0,71%, односно 21,09%, респективно, из чега се може закључити да број претплатника SBB DOO има неупоредиво већу просечну годишњу стопу раста, нарочито ако се има у виду да је број претплатника Телеком Србија а.д. у 2017. години забележио пад од готово 2% у односу на 2016. годину.

Евидентно је да се на посматраном veleпродајном тржишту средишњег приступа мења однос снага између два доминантна оператора услед миграције корисника на малопродајну услугу широкопојасног приступа Интернету преко хибридне оптичко-коаксијалне мреже, што је највише утицало на раст тржишног учешћа оператора SBB DOO. Треба напоменути и да SBB DOO у последњих неколико година шири своју мрежу и повећава број корисника и куповином других оператора дистрибуције медијских садржаја, па је тако овом оператору припојен I.KOM DOO, а његова мрежа и корисничка база су у потпуности интегрисане у SBB DOO у току 2017. године.

Географски посматрано, Телеком Србија а.д. је присутан на целој територији Републике Србије, док оператор SBB DOO путем сопствене инфраструктуре нуди услуге широкопојасног приступа Интернету у 55 општина које имају више од 1,5 милиона домаћинстава. Од тога, у 20 општина које имају укупно преко 860 хиљада домаћинстава, SBB DOO има веће тржишно учешће на малопродаји од оператора Телеком Србија а.д. У осталих 148 општина Телеком Србија а.д. има доминантно тржишно учешће.

У периоду анализе Телеком Србија а.д. и даље има највеће појединачно тржишно учешће на veleпродајном тржишту средишњег приступа, које је упркос константном паду и даље високо (54% у 2017. години), па Агенција закључује да је овај оператор задржао доминантну позицију, односно појединачну значајну тржишну снагу.

Такође, тржишно учешће оператора SBB DOO у периоду анализе расте по просечној годишњој стопи од око 21% достижући удео од 33% у 2017. години. На основу оваквог историјског тренда, Агенција очекује да ће SBB DOO у периоду до наредне анализе остварити тржишно учешће од преко 40%, што указује на постојање значајне тржишне снаге.

На основу наведеног, Агенција закључује да поред Телеком Србија а.д. и оператор SBB DOO има појединачно значајно тржишно учешће које говори у прилог постојању његове појединачне значајне тржишне снаге.

#### **4.1.2. Контрола над инфраструктуром чији се обим не може лако реплицирати**

Контрола над инфраструктуром чији се обим не може лако реплицирати се односи на ситуацију у којој на посматраном тржишту постоји један или више оператора који контролишу или имају у власништву мрежу, коју други оператори не могу у релативно кратком времену реплицирати у значајнијем обиму, што може да представља баријеру за улазак на тржиште.

Улагање у инфраструктуру, са економског аспекта, представља значајан и свеобухватан вид улагања у капацитете, системе и услуге који представљају основу за обављање одређене економске активности. Изградња и стављање у функцију мреже за приступ подразумева капитална улагања, дуго време везивања средстава и значајан удео ненадокнадивих трошкова.

Уколико жели да оствари приступ до крајњих корисника, оператору на располагању стоје две опције. Он може да изгради сопствену инфраструктуру (што захтева значајне инвестиције) или да се оријентише на коришћење постојеће инфраструктуре другог оператора. Без обзира на врсту преносног медијума који се користи за приступ до крајњег корисника (бакарна парица, коаксијални кабл или оптичко влакно), због поменутих карактеристика инфраструктурних улагања, изградња сопствене инфраструктуре представља тежак и захтеван поступак уласка на одређено тржиште. То се односи како на грађевинске радове (постављање канализације, провлачење каблова), тако и на поступак прибављања потребних дозвола.

Оператор Телеком Србија а.д. је једини власник бакарне паричне инфраструктуре, док је оператор SBB DOO власник највеће хибридне оптичко-коаксијалне кабловске мреже. И један и други оператор такође поседују и проширују мрежу оптичких каблова. Оба оператора су, захваљујући широко распрострањеној инфраструктури чији су власници, у могућности да, независно један од другог, пруже услугу *bitstream* приступа, што иде у прилог њиховој доминацији на veleпродајном тржишту средишњег приступа.

Оператор Телеком Србија а.д., располаже комплетном инфраструктуром за пружање услуге *bitstream* приступа, и то: мрежом за приступ заснованом на бакарним парицама, која покрива готово целу територију Републике Србије, грађевинском инфраструктуром (која подразумева приступ кабловској канализацији), објектима на којима се може омогућити колокација, као и мрежом оптичких влакана. Од поменуте инфраструктуре тешко је реплицирати (са становишта потребне количине средстава и уложеног времена) мрежу за приступ и кабловску канализацију.

Географско покривање мреже Телеком Србија а.д. је такво да се она налази на готово целој територији Републике Србије, али то није случај уколико се желе постићи веће брзине протока, не само због распрострањености VDSL портова, већ и због дужине бакарних парица, те је, тамо где мрежа SBB DOO има техничких могућности, за очекивати да би се поједини оператори корисници определили да својим крајњим

корисницима понуде услугу широкопојасног приступа Интернету путем *bitstream* услуге преко коаксијалне кабловске мреже.

Оператор SBB DOO је власник највеће хибридне оптичко-коаксијалне кабловске мреже, која је у целини на DOCSIS 3.0 стандарду и чија је дигитализација у току.

У 2017. години покривеност територије највећег оператора који у свом власништву поседује хибридну оптичко-коаксијалну мрежу, SBB DOO, досегла је 1 милион домаћинстава на територији 55 општина. Оператори Корперникус Technology d.o.o., RADIJUS VEKTOR DOO и SAT-TRAKT DOO, који спадају у првих пет оператора по броју корисника на малопродајном нивоу, такође, присутни су у великом броју општина, али број домаћинстава које покривају сопственом мрежом (*homes passed*) је значајно мањи од *homes passed* коју има оператор SBB DOO, а нарочито Телеком Србија а.д.

Број општина у којима оператор поседује сопствену инфраструктуру, пенетрација корисника широкопојасног приступа Интернету у односу на број домаћинстава која су покривена сопственом инфраструктуром, као и број *homes passed* путем сопствене инфраструктуре за пет водећих оператора приказана је у Табели 3.

**Табела 3: Географска распрострањеност мрежа пет највећих оператора пружаоца услуга широкопојасног приступа Интернету**

Оператор	Број општина у којима оператор поседује сопствену инфраструктуру	Пенетрација корисника широкопојасног приступа Интернету	Број <i>homes passed</i>
Телеком Србија а.д.	168	26,26%	2 милиона*
SBB DOO	55	18,35%	1 милион
Корперникус Technology d.o.o.	54	1,61%	приближно 122 хиљаде
RADIJUS VEKTOR DOO	20	1,31%	приближно 60 хиљада
SAT-TRAKT DOO	15	1,28%	приближно 85 хиљада

\*Напомена: Укупан број *homes passed* домаћинстава представља збир домаћинстава повезаних бакарном мрежом и *homes passed* домаћинстава на оптичкој инфраструктури.

Услед високих трошкова изградње инфраструктуре, није реално очекивати да се појави оператор који би изградио комплетну мрежу на фиксној локацији и који би био у позицији да понуди услуге *bitstream* приступа на начин на који су то у могућности да понуде Телеком Србија а.д. и SBB DOO. Иако су и мреже алтернативних оператора у експанзији, што је нарочито изражено у случају оператора који нуде услугу приступа Интернету путем оптичких мрежа, оне су међусобно неповезане и са ограниченом географском распрострањеношћу, те није реално очекивати да ће у периоду до наредне анализе тржишта достићи покривеност коју имају мреже Телеком Србија а.д. и SBB DOO.

Агенција закључује да поред Телеком Србија а.д. и SBB DOO има у свом власништву инфраструктуру коју је тешко реплицирати, јер је широко распрострањена, а истовремено њена изградња захтева значајне инвестиције са високим неповратним трошковима и дугим временом повраћаја уложених средстава, што указује да поред Телеком Србија а.д. и оператор SBB DOO поседује значајну тржишну снагу на посматраном релевантном тржишту.

#### ***4.1.3. Технолошка предност оператора која му омогућава надмоћан положај на тржишту***

Технолошка предност или супериорност одређених учесника на тржишту односи се на постојећу мрежу односно на изграђену инфраструктуру, која је потребна за омогућавање велепродајне услуге широкопојасног приступа.

На посматраном велепродајном тржишту средишњег приступа Телеком Србија а.д. је тренутно једини оператор који нуди услугу *bitstream* приступа под условима и по ценама које су дефинисане у важећој Стандардној понуди. Имајући у виду технолошка унапређења, оператор SBB DOO, који такође, поседује распрострањену хибридную оптичко-коаксијалну мрежу која је у целини на DOCSIS 3.0 стандарду и који је у процесу дигитализације, уз минимална додатна улагања може да понуди услугу *bitstream* приступа заинтересованим операторима корисницима у оквиру својих техничких могућности. Једна од последица унапређења хибридне оптичко-коаксијалне мреже и преласка на DOCSIS 3.0 стандард је и да мрежа бакарних парица губи своју технолошку супериорност. Томе у прилог говори и чињеница да мрежа Телеком Србија а.д. није у могућности да понуди велике брзине приступа у мери у којој то може мрежа SBB DOO. Максималне брзине које се могу понудити крајњим корисницима путем VDSL технологије не прелазе 100 Mb/s, и то само на кратким парицама, док се у малопродајној понуди SBB DOO налазе и пакети брзина до 100/6 Mb/s и до 150/8 Mb/s и не подлежу ограничењу у смислу дужине приступа до крајњег корисника.

Из напред наведеног следи да су мреже оператора Телеком Србија а.д. и SBB DOO међусобно упоредивих карактеристика, па нема изразите технолошке предности ниједне мреже, већ супериорност мрежа оператора Телеком Србија а.д. и SBB DOO је, пре свега, у њиховој распрострањености.

Имајући у виду пораст оператора који своје услуге нуде путем оптичке мреже за приступ, као и интензиван прелазак мрежа других оператора који поседују кабловске коаксијалне мреже на DOCSIS стандард,

#### ***4.1.4. Недостатак или низак ниво преговарачке моћи купаца***

Постојање купаца са јаком преговарачком позицијом, који значајно могу утицати на конкуренцију, ограничава могућност оператора да се понаша независно од потрошача. Та моћ се најчешће огледа у значајном уделу купца у укупним приходима оператора, који је добро информисан о могућностима преласка код другог оператора, уз

минималне трошкове или чак могућност производње релевантног производа или услуге у сопственој режији.

Да би се нека од наведених могућности реализовала, потребно је да буду испуњена два услова:

1. да постоји алтернативни вид приступа услузи *bitstream* приступа која се реализује путем мреже бакарних парица и xDSL технологије и коришћењем кабловске мреже оператора дистрибуције медијских садржаја на подручјима која покривају мреже оператора Телеком Србија а.д. и SBB DOO, путем кога би оператори корисници могли да понуде своје сервисе крајњим корисницима

и

2. да оператор корисник има довољан број крајњих корисника услуге *bitstream* приступа, што би чинило његов удео у приходима оператора пружаоца велепродајне услуге значајним и чиме би појачао преговарачку позицију према оператору са значајном тржишном снагом.

Имајући у виду да мреже два доминантна оператора Телеком Србија а.д. и SBB DOO покривају скоро целу територију Републике Србије, може се закључити да не постоји алтернативни вид приступа на који би оператори корисници могли да пређу. Самим тим, оператори корисници који користе услугу *bitstream* приступа немају значајну преговарачку моћ која би им омогућила утицај на цену или друге услове коришћења посматране услуге.

#### ***4.1.5. Лак или повлашћен приступ тржиштима капитала, односно финансијским ресурсима***

Изградња мреже приликом уласка на тржиште, ширење постојећих мрежних капацитета, модернизација мреже као и увођење нових производа и услуга захтева финансијске ресурсе који најчешће превазилазе сопствене изворе финансирања оператора. Из наведеног разлога, операторима је често потребан приступ екстерним изворима финансирања и отежан приступ капиталу и новчаним изворима може представљати баријеру за улазак на тржиште.

Један од могућих начина финансирања предузећа је могућност емитовања власничких и дужничких инструмената или њихове комбинације. Коришћење ове могућности, односно листирање на тржишту капитала у Републици Србији је дефинисано од стране надлежних институција. Поред тога, операторима на располагању остаје узимање кредита од банака како би финансирани свој даљи развој, при чему је једини ограничавајући фактор при добијању кредита сам бонитет оператора. Још једна могућност је и финансирање из сопствених извора.

Оператори који су дуго присутни на тржишту и који остварују добре пословне резултате могу имати лакши приступ кредитима банака у поређењу са операторима који тек почињу да се баве пружањем услуга електронских комуникација. Нови оператор који тек улази на тржиште нема препознатљив бренд и тешко придобија



кориснике и потребно му је време да развије своје пословање и оствари добит, што му отежава приступ екстерним видовима финансирања, односно добијање кредита под повољнијим условима код банака. Са друге стране, постојећи велики оператори који су дуго присутни на тржишту имају лакши приступ изворима финансирања и задужују се код банака под повољнијим условима и по нижим каматама, што им даје значајну предност у односу на мање конкуренте.

Поред тржишне препознатљивости, велику улогу у приступу екстерним изворима финансирања има и власничка структура оператора будући да оператори који су у власништву страних компанија имају приступ и страним тржиштима капитала.

Телеком Србија а.д. и SBB имају лакши приступ екстерним изворима финансирања и по том основу су у предности у односу на остале мање операције на тржишту, што говори у прилог томе да и Телеком Србија а.д. и SBB DOO имају појединачну значајну тржишну снагу.

#### ***4.1.6. Степен диверсификације производа или услуга (нпр. повезани производи или услуге)***

Везивање производа и услуга у контексту анализе критеријума за процену појединачне значајне тржишне снаге посматра се као вид неконкурентског понашања, тј. као могућност злоупотребе доминантног положаја на релевантном тржишту од стране водећег оператора, којим се корисници условљавају куповином везаних производа и услуга. На тај начин, оператор са доминантном позицијом може значајно снизити цене одређених услуга, јер ће њихове приходе субвенционисати вишим ценама услуга са других тржишта, како би се елиминисала конкуренција на посматраном релевантном тржишту.

У пракси се препознају три облика везивања производа и услуга:

1. на тржишту се нуди само пакет услуга, а ниједна од услуга које чине тај пакет се не може купити одвојено;
2. на тржишту се нуди пакет услуга и услуга појединачно, при чему услуга у оквиру пакета има значајно нижу цену од исте услуге када се купује одвојено;
3. на тржишту се једна услуга нуди и одвојено и у оквиру пакета, док се друга услуга може купити само у оквиру пакета, тј. уколико се купује прва услуга.

Најчешће се везују услуге на тржиштима на којима оператор има доминантну тржишну позицију, за услуге на другим тржиштима на којима оператор нема значајан тржишни удео.

Продаја пакета услуга бележи константан раст у Републици Србији у последњих неколико година, захваљујући погодностима које крајњи корисници имају, а које се огледају пре свега у нижим ценама, као и у једноставнијим процедурама за куповину и плаћање више услуга јединственом пријавом и путем јединственог рачуна. У Републици Србији присутни су пакети са 2 или 3 услуге који се састоје од различитих комбинација услуга фиксне телефоније, широкопојасног приступа Интернету и

дистрибуције медијских садржаја. Према расположивим подацима, пакете услуга на тржишту Републике Србије нуди око 40 оператора, а број претплатника пакета услуга у 2017. години износи скоро 1,2 милиона и бележи раст од скоро 14% у односу на претходну годину. Треба напоменути и да у већини случајева претплатници немају могућност коришћења малопродајне услуге широкопојасног приступа Интернету уколико већ нису корисници услуге дистрибуције медијских садржаја или услуге фиксне телефоније код истог оператора, што иде у прилог вертикално интегрисаним операторима који имају приступ до великог броја крајњих корисника. У прилог томе говоре и подаци да је у 2017. години 71% претплатника малопродајне услуге широкопојасног приступа Интернету користило ову услугу у оквиру пакета, док је у 2016. години тај проценат износио 64%.

И поред чињенице да пакете услуга нуди око 40 оператора, према расположивим подацима за 2017. годину, учешће оператора SBB DOO у укупном броју претплатника пакета услуга је повећано и износи 38% (укључујући I.KOM DOO), учешће Телеком Србија а.д. износи 50%, док је учешће првог следећег оператора 4%. Сви остали оператори учествују у укупном броју претплатника пакета услуга са само 12%, што доказује чињеницу да поред Телеком Србија а.д. и SBB DOO користи предности диверсификације производа и услуга које проистичу из власништва над широко распрострањеном инфраструктуром, која омогућава приступ до великог броја крајњих корисника.

Поред Телеком Србија а.д. и SBB DOO има високо учешће у укупном броју претплатника пакета услуга, односно оба оператора користе предности диверсификације производа.

#### **4.1.7. Економија обима**

За поједине производе постоје трошкови производње који су фиксни, без обзира на количину производа (или услуга), тако да јединична цена производа/услуге директно зависи од количине која је произведена. Економија обима (*economy of scale*) настаје приликом повећања обима производње или пружања услуга на основу којег долази до смањења јединичних (просечних) трошкова. Економија обима је својствена за делатности где су велики фиксни трошкови, што је случај са тржиштем електронских комуникација. На тржиштима где је цена одлучујућа, економија обима је од велике важности, јер се смањењем цене по јединици производа остварује одлучујућа предност у односу на конкуренцију.

Телеком Србија а.д. је, као традиционални телекомуникациони оператор, дуго времена био једини оператор који је пружао услуге јавне фиксне телефонске мреже доступне на целој територији Републике Србије, услед чега је развио широку базу корисника. Јединични трошак за пружање истих услуга за оператора који улази на тржиште био би већи од трошка који има традиционални телекомуникациони оператор, па се може закључити да Телеком Србија а.д. користи предности економије обима. С друге стране, оператор SBB DOO има географски распрострањену хибридно оптичко-коаксијалну кабловску инфраструктуру и један је од првих оператора пружалаца услуга

дистрибуције медијских садржаја путем ове врсте мреже. SBB DOO такође има велику базу корисника и користи предности економије обима, чему у прилог говори и пад у јединичним оперативним трошковима за малопродајну услугу широкопојасног приступа Интернету као последица повећања броја претплатника у посматраном периоду анализе. Из наведеног произлази да су Телеком Србија а.д. и SBB DOO у могућности да искористе предности економије обима и да услуге широкопојасног приступа Интернету својим крајњим корисницима пруже по мањој цени у односу на конкуренцију.

Оператори који намеравају да уђу на тржиште имају велике иницијалне (фиксне) трошкове, а при томе тек треба да придобију кориснике. Телеком Србија а.д. и SBB DOO већ имају и инфраструктуру и кориснике, тако да увек могу да понуде цене које су ниже од цена које може да понуди конкуренција.

Агенција закључује да оператори Телеком Србија а.д. и SBB DOO користе предности економије обима која представља препреку операторима који тек улазе или намеравају да уђу на посматрано тржиште, што додатно говори у прилог постојању појединачне значајне тржишне снаге ова два оператора на велепродајном тржишту средишњег приступа.

#### **4.1.8. Економија опсега**

Економија опсега се односи на потенцијалне предности оператора добијене обједињеном понудом различитих производа и услуга. Предности по основу употребе заједничке инфраструктуре за пружање различитих услуга је могућа код оператора који су истовремено присутни на више различитих малопродајних и велепродајних тржишта електронских комуникација, нарочито ако на њима имају високо тржишно учешће.

Телеком Србија а.д. је, полазећи од мреже предвиђене за пружање телефонских услуга на фиксној локацији, развио мрежу која поред говорне (телефонске) услуге корисницима пружа и друге услуге. SBB DOO је своју коаксијалну кабловску мрежу развио тако да, поред дистрибуције медијских садржаја, може да пружи и услугу широкопојасног приступа Интернету и говорну услугу. Остали оператори на посматраном тржишту такође пружају више услуга коришћењем исте инфраструктуре и остварују уштеде по основу економије опсега, али су ефекти тих уштеда знатно мањи због њиховог ниског тржишног учешћа на повезаним малопродајним тржиштима.

Телеком Србија а.д. и SBB DOO користе предности економије опсега, будући да су истовремено присутни на више тржишта и корисницима пружају више различитих услуга и то широкопојасни приступ Интернету, говорну услугу, као и услугу дистрибуције медијских садржаја путем истих мрежних елемената (пре свега претплатничке петље, односно коаксијалне кабловске инфраструктуре). У периоду који обухвата анализа, Телеком Србија а.д. и SBB DOO су корисницима нудили обједињене услуге у виду различитих пакета, чиме су остваривали предности по основу смањивања јединичних трошкова по услузи. У прилог томе говоре и подаци о тржишном учешћу у продаји пакета услуга у периоду анализе. Тржишно учешће

оператора SBB DOO расте у посматраном периоду и у 2017. години износи 38% (у 2016. годину је износило 33%), док тржишно учешће Телеком Србија а.д. опада, али је и даље високо и у 2017. години износи 50% (у 2016. години је износило 54%).

Агенција закључује да Телеком Србија а.д. и SBB DOO користе предности економије опсега и да то представља препреку операторима који тек улазе или намеравају да уђу на тржиште, што је доказ постојања појединачне значајне тржишне снаге ова два оператора на посматраном релевантном тржишту.

#### **4.1.9. Степен вертикалне интеграције**

Приликом анализе степена вертикалне интеграције на релевантном тржишту, испитује се да ли постоје оператори који су присутни на више различитих, вертикално повезаних, veleprodajних и малопродајних тржишта.

Постојање вертикалне интеграције се третира као заузимање значајне тржишне снаге и покушај истискивања конкуренције са потенцијално конкурентног тржишта или само ометање конкуренције при уласку на тржиште. Вертикална интеграција се, у складу са Смерницама Европске комисије, у суштини третира као преузимање тржишне моћи.

Телеком Србија а.д. и SBB DOO располажу широко распрострањеном мрежном инфраструктуром, а вертикална интеграција и контрола над инфраструктуром пружају им кључну предност у односу на све остале операторе на малопродајном тржишту. Такође, ови оператори су у могућности да услуге veleprodajног тржишта средишњег приступа понуде својим малопродајним гранама и тиме омогуће сервис својим крајњим корисницима. Сагласно наведеном, ови оператори су у могућности да снагу коју поседују на veleprodajном тржишту пренесу на одговарајуће малопродајно тржиште. Користећи сопствену бакарну или коаксијалну кабловску инфраструктуру у могућности су да пруже услуге својим крајњим корисницима независно од других оператора и да самостално формирају цене малопродајних услуга, које се по квалитету и техничким карактеристикама могу разликовати од услуга које нуде конкуренти. Оваква независност у формирању сервисног портфолија омогућава им конкурентску предност у односу на оператора корисника услуге *bistream* приступа. Самим тим, оба вертикално интегрисана оператора могу користити своју тржишну снагу да би спречили улазак нових оператора на тржиште.

Остали оператори на посматраном тржишту су такође присутни истовремено и на вертикално повезаном малопродајном тржишту широкопојасног приступа и могу остварити предности по основу вертикалне интеграције, али у знатно мањој мери због њиховог ниског тржишног учешћа на повезаним малопродајним тржиштима.

Вертикална интеграција и контрола над инфраструктуром, у одсуству регулације, омогућиле би Телеком Србија а.д. и SBB DOO да остале операторе дискриминишу ценама, што представља злоупотребу значајне тржишне снаге.

Агенција констатује да су Телеком Србија а.д. и SBB DOO оператори који су истовремено присутни на veleprodajном тржишту средишњег приступа и на повезаном малопродајном тржишту широкопојасног приступа Интернету са високим

појединачним тржишним учешћима, па могу остварити значајне предности по основу вертикалне интеграције у односу на конкуренте.

#### **4.1.10. Висок степен развоја дистрибутивне и продајне мреже**

Добро развијена продајна мрежа омогућава операторима лакши приступ до крајњих корисника. Такође, исту је тешко одржавати и реплицирати, јер може довести доминантне операторе у предност у односу на конкуренте и представљати одређени вид баријере за улазак на тржиште.

Узимајући у обзир да је предмет анализе велепродајно тржиште, дистрибутивна и продајна мрежа оператора нису релевантне за коришћење услуге *bitstream* приступа.

#### **4.1.11. Недостатак потенцијалне конкуренције**

Потенцијална конкуренција се односи на могућност уласка нових оператора на посматрано тржиште у случају хипотетичког повећања цене услуге *bitstream* приступа, који су у позицији да своју мрежу прилагоде и/или изграде нову мрежу за пружање предметне услуге у временском периоду до наредне анализе.

Као потенцијална конкуренција на велепродајном тржишту средишњег приступа могу се посматрати оператори електронских комуникација који имају изграђену оптичку или хибридную оптичко-коаксијалну мрежу коју не користе за пружање малопродајне услуге широкопојасног приступа Интернету. Према расположивим подацима, само 4 оператора поседује хибридную оптичко-коаксијалну мрежу и не пружају малопродајну услугу широкопојасног приступа, док само 6 оператора има у свом власништву оптичку мрежу коју не користе за пружање наведене услуге, што значи да у овом сегменту потенцијална конкуренција практично не постоји.

Агенција је разматрала и да ли оператори који намеравају да уђу на тржиште, односно да граде сопствене мреже представљају потенцијалну конкуренцију на посматраном тржишту. Узимајући у обзир неповратне трошкове и контролу над инфраструктуром која се тешко може реплицирати, оператори који желе да уђу на посматрано тржиште суочавају се са високим баријерама у виду високих неповратних трошкова реплицирања постојеће добро развијене мрежне инфраструктуре оператора Телеком Србија а.д. и SBB DOO, чак и у ситуацији у којој би мрежу градили за пружање неке друге услуге коју би касније евентуално прилагодили и за пружање услуге *bitstream* приступа.

На основу наведеног, Агенција закључује да на велепродајном тржишту не постоји потенцијална конкуренција у мери у којој би вршила значајнији притисак на доминантне операторе и допринела промени тржишних учешћа на посматраном тржишту.

#### **4.1.12. Постојање препрека за ширење**

Процена препрека за ширење на посматраном релевантном тржишту се односи на процену постојања одређених неискоришћених капацитета у власништву других оператора, који се могу активирати за пружање услуге *bitstream* приступа у случају повећања цена ове услуге од стране доминантних оператора. Уколико ова могућност постоји, на посматраном тржишту нема препрека за ширење што се може третирати као одређени притисак на доминантне операторе од стране његових конкурената.

Услуга *bitstream* приступа може се пружати искључиво коришћењем сопствене мреже бакарних парица, хибридне оптичко-каксијалне мреже или оптичке мреже. Једини оператор који тренутно пружа ову услугу је Телеком Србија а.д. и не користи у потпуности све своје мрежне капацитете за њено пружање, док други доминантни оператор, SBB DOO, тек треба да отпочне са пружањем предметне услуге. Осим тога, утврђено је да и остали оператори који у свом власништву имају хибридну оптичко-каксијалну мрежу и/или оптичку мрежу коју користе за пружање других услуга, могу без већих улагања наступити као оператори услуге *bitstream* приступа, али на ограниченим географским подручјима покривеним њиховим мрежама.

Од 73 оператора који у свом власништву поседују коаксијалну кабловску мрежу за дистрибуцију медијских садржаја, само 4 оператора није, у 2017. години, истовремено нудило и малопродајну услугу широкопојасног приступа Интернету, док само 6 оператора има у свом власништву оптичку мрежу коју не користи за пружање наведене услуге. Са друге стране, ниска тржишна учешћа осталих оператора који су присутни на veleпродајном тржишту средишњег приступа указују на то да су њихови капацитети значајно слабији у поређењу са операторима Телеком Србија а.д. и SBB DOO, као и да се не очекује да ће се у периоду до наредне анализе променити у мери у којој ће утицати значајно на карактеристике посматраног тржишта у погледу броја корисника.

На основу наведеног, Агенција закључује да, и поред чињенице да постоји одређени простор за повећање капацитета за пружање услуге *bitstream* приступа услед пораста тражње за њом, на посматраном veleпродајном тржишту и даље постоје препреке за ширење.

## **4.2. Закључак о процени постојања оператора са значајном тржишном снагом**

Анализа критеријума који се односи на величину оператора и његових конкурената у погледу броја претплатника показала је да у периоду анализе оператор Телеком Србија а.д. и даље има највеће појединачно тржишно учешће које у 2017. години износи 54%, што значи да је задржао доминантну позицију. Поред тога, тржишно учешће оператора SBB DOO у периоду анализе расте по просечној годишњој стопи од око 21% достижући удео од 33% у 2017. години, због чега представља другог доминантног оператора на посматраном veleпродајном тржишту.

Телеком Србија а.д. и SBB DOO, поред значајног тржишног учешћа, имају у свом власништву инфраструктуру која је широко распрострањена на територији Републике Србије и чији се обим не може лако реплицирати, због чега су у позицији да путем економије обима, економије опсега и вертикалне интеграције остваре значајне уштеде у трошковима, а самим тим и значајну предност у односу на своје конкуренте. Такође, анализом критеријума за оцену појединачне значајне тржишне снаге, утврђено је и да на посматраном veleпродајном тржишту средишњег приступа не постоји потенцијална конкуренција у мери у којој би вршила значајнији притисак на доминантне операторе и допринела промени тржишних учешћа у периоду до наредне анализе.

Због свега наведеног, Агенција закључује да оператори Телеком Србија а.д. и SBB DOO поседују појединачну значајну тржишну снагу на veleпродајном тржишту средишњег приступа.

На основу резултата спроведене анализе, Агенција констатује да ће Телеком Србија а.д. и SBB DOO, у складу са одредбама члана 62. Закона, решењем Агенције бити одређени за операторе са ЗТС на veleпродајном тржишту средишњег приступа.

## 5. ПРЕПРЕКЕ ЗА РАЗВОЈ ТРЖИШНЕ КОНКУРЕНЦИЈЕ

Под препрекама за развој тржишне конкуренције се подразумева понашање оператора са ЗТС, које је усмерено на елиминисање постојећих конкурената са тржишта, спречавање уласка нових конкурената на тржиште, као и друге врсте понашања које штете интересима крајњих корисника.

Потенцијалне препреке за развој тржишне конкуренције се идентификују у циљу стварања адекватне основе за утврђивање обавеза оператора са ЗТС. Код утврђивања обавеза није неопходно да се злоупотреба значајне тржишне снаге заиста догодила, већ је довољно да постоји такав положај на тржишту који указује на значајну тржишну снагу, чијом би злоупотребом могле да настану различите врсте препрека за развој тржишне конкуренције. Из наведених разлога, потребно је размотрити препреке до којих би под одређеним околностима могло да дође, како би се одредиле обавезе које би имале превентивно дејство у спречавању истих.

Агенција разматра препреке за развој тржишне конкуренције које би се, у одсуству претходне регулације, могле појавити на посматраном veleпродајном тржишту средишњег приступа, на основу којих би се, у складу са Законом, утврдиле обавезе које ће ефикасно уклонити уочене препреке и заштитити интересе крајњих корисника.

На основу регулаторне праксе европских земаља, препознате су и издвојене основне врсте понашања оператора са ЗТС, које представљају препреке за развој тржишне конкуренције. Ова понашања су објављена у документу Европске регулаторне групе (*European Regulatory Group, ERG*) о примени одговарајућих обавеза (*Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework, Final Version May 2006, ERG (06) 33*), при чему се ради о препрекама које се могу, али не морају појавити на сваком тржишту и у свакој ситуацији.

У поменутом документу је наведено 27 препрека које се могу сврстати у четири основне групе:

1. механизми вертикалног преношења тржишне снаге са једног на друго тржиште;
2. механизми хоризонталног преношења тржишне снаге са једног на друго тржиште;
3. значајна тржишна снага на појединачном тржишту;
4. завршавање (терминација) позива.

### 5.1. Механизми вертикалног преношења тржишне снаге са једног на друго тржиште

Вертикално преношење тржишне снаге се може јавити у случају када је оператор присутан и на veleпродајном и на повезаном малопродајном тржишту. На veleпродајном нивоу нуде се услуге које су основа за пружање услуга на вертикално повезаном тржишту на малопродајном нивоу.



Постоје различити облици вертикалног преношења тржишне снаге који се могу сврстати у три основне подгрупе:

1. одбијање договора/ускраћивање приступа;
2. преношење тржишне снаге путем неценовних механизма, и то:
  - дискриминаторним коришћењем информација или ускраћивањем информација;
  - тактикама одуговлачења;
  - везивањем услуга;
  - неоправданим захтевима;
  - дискриминацијом квалитетом услуге;
  - стратешким дизајном производа;
  - неоправданим коришћењем информација о конкурентима;
3. преношење тржишне снаге путем ценовних механизма, и то:
  - дискриминацијом на основу цена;
  - унакрсним субвенционисањем;
  - дампинг ценама.

Агенција је као најзначајније облике вертикалног преношења тржишне снаге на релевантном тржишту разматрала следеће препреке:

- одбијање договора/ускраћивање приступа;
- дискриминаторно коришћење информација или ускраћивање информација;
- тактике одуговлачења;
- неоправдане захтеве;
- дискриминацију квалитетом услуга;
- дискриминацију на основу цена.

### **5.1.1. Одбијање договора/ускраћивање приступа**

У складу са европском праксом, одбијање договора/ускраћивање приступа се односи на ситуацију у којој оператор са ЗТС у потпуности одбија да понуди veleпродајну услугу, као и на ситуацију у којој оператор са ЗТС нуди услугу другим операторима, али под неповољним условима<sup>28</sup>. У овом одељку је обрађен само први случај везан за потпуно одбијање пружања одређене услуге, док је други случај разматран у другим поглављима, као што је неконкурентско понашање везано за цене.

Вертикално повезани оператор са ЗТС на одређеном veleпродајном тржишту може пренети тржишну снагу на свој малопродајни део или на повезана друштва, тако што ће одбити договор или ускратити приступ операторима који му на малопродајном нивоу представљају конкуренцију. Ово нарочито долази до изражаја када је за

---

<sup>28</sup>Документ ERG, ERG(06) 33 - Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework

оператора који пружа услугу на малопродајном нивоу за пружање те услуге неопходна велепродајна услуга од вертикално повезаног оператора.

У вези са закључцима наведеним у претходним деловима овог извештаја, Агенција констатује да би Телеком Србија а.д. и SBB DOO као вертикално интегрисани оператори са ЗТС на посматраном велепродајном тржишту средишњег приступа, у одсуству претходне регулације, могли имати интерес да другим операторима ускрате приступ својој мрежи, као и да одбију договор са постојећим или потенцијалним конкурентима који ту услугу користе за пружање својих услуга на повезаном малопродајном тржишту, што би ограничило развој конкуренције на штету крајњих корисника услуге широкопојасног приступа Интернету.

Значајну тржишну снагу, која пре свега произлази из широко развијене мреже за приступ, као и приступа великом броју корисника, Телеком Србија а.д. и SBB DOO могу да искористе да операторима корисницима укину већ постојеће услуге на релевантном тржишту или да одбију да преговарају са новим операторима корисницима услуга који желе да уђу на тржиште. На тај начин оператори Телеком Србија а.д. и SBB DOO били би у позицији да пренесу своју значајну тржишну снагу са посматраног велепродајног тржишта средишњег приступа на повезано малопродајно тржиште широкопојасног приступа Интернету.

### ***5.1.2. Преношење тржишне снаге путем неценовних механизма***

Код преношења тржишне снаге путем неценовних механизма разматрани су следећи случајеви:

1. тактике одуговлачења;
2. ускраћивање информација;
3. неоправдани захтеви;
4. неоправдано коришћење информација;
5. дискриминација квалитетом услуге.

#### ***Тактике одуговлачења***

Тактике одуговлачења се односе на ситуације у којима оператор са ЗТС не одбија пружање велепродајне услуге, али је пружа са закашњењем у односу на исте услуге које пружа свом малопродајном делу (за сопствене потребе) или повезаним друштвима. На тај начин оператор са ЗТС доводи постојеће и потенцијалне операторе кориснике велепродајне услуге у неравноправан положај на вертикално повезаном малопродајном тржишту, с обзиром да је велепродајна услуга неопходна за пружање услуга крајњим корисницима.

Агенција констатује да би, у одсуству претходне регулације, Телеком Србија а.д. и SBB DOO, као оператори са ЗТС, могли да искористе тактике одуговлачења у преговорима са новим операторима корисницима који улазе на тржиште. Телеком Србија а.д. и SBB DOO би, у одсуству претходне регулације, имали интерес да

покушају да што дуже одложе потписивање уговора са новим операторима на тржишту, у циљу очувања свог тржишног учешћа на посматраном veleпродајном тржишту и припадајућем малопродајном тржишту.

### ***Дискриминаторно коришћење информација или ускраћивање информација***

Ускраћивање информација као механизам преношења тржишне снаге се односи на ситуацију у којој оператор са ЗТС на посматраном релевантном тржишту даје свом малопродајном делу или повезаним друштвима информације које су значајне за пружање малопродајне услуге, а ускраћује исте информације операторима корисницима veleпродајне услуге. На тај начин, оператор са ЗТС доводи операције кориснике veleпродајне услуге у неповољан положај у односу на сопствену малопродају и преноси свој доминантан положај на малопродајни ниво. Овакво понашање оператора са ЗТС представља дискриминаторно коришћење информација у односу на конкуренцију.

Агенција констатује да би Телеком Србија а.д. и SBB DOO као оператори са ЗТС на посматраном релевантном тржишту и као вертикално интегрисани оператори, у одсуству претходне регулације, могли довести операције који користе или намеравају да користе veleпродајну услугу *bitstream* приступа у подређени тржишни положај, на тај начин што би им ускраћивали информације од значаја и/или им не би пружали једнако детаљне информације, као свом малопродајном делу или повезаним правним лицима. У овој ситуацији, оператори корисници не би били у могућности да адекватно и на време реагују на тржишна кретања, за разлику од малопродајног дела или повезаних друштава оператора са ЗТС који су информисани у потпуности и благовремено.

### ***Неоправдани захтеви***

Неоправдани захтеви се односе на постављање захтева који нису неопходни за пружање услуге, а налазе се у уговору о пружању одређене veleпродајне услуге, чиме се узрокују неоправдана повећања трошкова и одузимање времена потенцијалним конкурентима. Оператор са ЗТС на veleпродајном тржишту, који је истовремено и вертикално интегрисан оператор, том случају би био у предности у односу на операције кориснике veleпродајне услуге који су истовремено и конкуренти на малопродајном тржишту. Оператор са ЗТС, у одсуству претходне регулације, могао би да користи различите облике неоправданих захтева којима би утицао на трошкове и пословне одлуке постојећих и потенцијалних оператора корисника.

Агенција констатује да би Телеком Србија а.д. и SBB DOO, као оператори са ЗТС на посматраном релевантном тржишту и као вертикално интегрисани оператори, у одсуству претходне регулације, могли неоправдано да подстичу коришћење скупљих технологија за пружање одговарајућих услуга од стране оператора корисника и да захтевају одређене технологије и процедуре које превазилазе стандардне оквири, а све у циљу повећања трошкова и отежавања положаја оператора корисника. Осим тога, Телеком Србија а.д. и SBB DOO би могли од оператора корисника veleпродајне услуге

да захтевају посебне рокове, услове плаћања, осигурање, као и друге услове који нису технички и економски оправдани. На тај начин би Телеком Србија а.д. и SBB DOO пренели значајну тржишну снагу са велепродајног на повезано малопродајно тржиште, чиме би остали оператори били у неповољном положају.

### ***Неоправдано коришћење информација***

Неоправдано коришћење информација о конкурентима спада у ред неценовних механизма које оператор са ЗТС може да искористи како би повећао трошкове конкурената или умањио зараду на вертикално повезаном малопродајном тржишту. Овде се ради о подацима које доминантном оператору, у оквиру пружања велепродајних услуга, дају постојећи или потенцијални конкуренти.

Агенција констатује да би, у одсуству претходне регулације тржишта, Телеком Србија а.д. и SBB DOO, као оператори са ЗТС, у сврху пружања услуге *bitstream* приступа били у позицији да од оператора корисника, као потенцијалних конкурената, траже одређене информације у вези са њиховим пословним плановима и потенцијалним корисницима, које би могли да искористе за јачање сопствене тржишне позиције.

### ***Дискриминација квалитетом услуга***

Оператор са ЗТС може да нуди операторима корисницима велепродајне услуге неопходне за пружање малопродајне услуге које су по параметрима квалитета лошије у односу на квалитет који нуди свом малопродајном делу или повезаним друштвима, што представља дискриминацију конкуренције на основу квалитета услуге. Спроводећи дискриминацију квалитетом услуге на велепродајном нивоу, оператор са ЗТС директно утиче на квалитет услуге коју оператори корисници пружају крајњим корисницима. Услед тога, крајњи корисници могу бити незадовољни услугама које добијају од оператора корисника велепродајне услуге, што даље доводи до губитка поверења, па и смањења прихода оператора корисника.

Агенција констатује да би Телеком Србија а.д. и SBB DOO као оператори са ЗТС и као вертикално интегрисани оператори, у одсуству претходне регулације, могли да пружају операторима корисницима услугу *bitstream* приступа са слабијим параметрима квалитета у поређењу са истом услугом коју пружају за сопствене потребе или да утичу на квалитет услуге и у погледу времена и начина отклањања могућих кварова, због чега би оператори корисници могли да изгубе поверење својих крајњих корисника.

На овај начин оператор корисник велепродајне услуге би био доведен у ситуацију да остави утисак непоузданог пружаоца малопродајне услуге, изгуби поверење крајњих корисника (у најгорем случају да изгуби и самог корисника) и тако претрпи штету. Дискриминација на основу квалитета услуге представља преношење ЗТС са велепродајног тржишта на вертикално повезано малопродајно тржиште, што има негативан утицај на конкуренцију и интересе крајњих корисника.

### 5.1.3. Дискриминација на основу цена

Преношење тржишне снаге путем ценовних механизма односи се на ситуацију у којој оператор са ЗТС нуди одређену услугу, неопходну за пружање неке друге услуге, по различитим ценама својим повезаним друштвима у односу на постојеће и потенцијалне конкуренте на вертикално повезаном малопродајном тржишту. Оператор са ЗТС може исту да нуди операторима корисницима veleпродајне услуге потребне за пружање малопродајне услуге, по ценама различитим од цена које важе за његов малопродајни део или за повезана друштва, што представља дискриминацију конкуренције на основу цена.

Повећавање цене veleпродајне услуге *bitstream* приступа омогућава оператору са ЗТС, који је вертикално интегрисан, да снизи цене малопродајних услуга, јер ће трошкове настале на овај начин на малопродајном тржишту покрити приходима са повезаног veleпродајног тржишта, чиме преноси своју значајну тржишну снагу на вертикално повезано малопродајно тржиште. Да би остали оператори били конкурентни, морали би да понуде услугу по истим или нижим ценама на малопродајном тржишту, при чему не би били у могућности да остваре профит или чак да покрију трошкове настале услед пораста цена veleпродајних услуга које користе за пружање малопродајне услуге.

Агенција констатује да би Телеком Србија а.д. и SBB DOO, као оператори са ЗТС на посматраном релевантном тржишту и као вертикално интегрисани оператори, могли да, у одсуству претходне регулације тржишта, примене дискриминацију на основу цена. То значи да су Телеком Србија а.д. и SBB DOO у позицији да услугу *bitstream* приступа пружају операторима корисницима, који представљају њихову конкуренцију, по ценама које су више од оних по којима ту исту услугу пружају свом малопродајном делу или повезаним друштвима, чиме би директно утицали на пословне резултате оператора конкурентата.

Да би оператори корисници услуге *bitstream* приступа били конкурентни малопродајним деловима Телеком Србија а.д. и SBB DOO, који нуде малопродајну услугу широкопојасног приступа Интернету, морају да понуде цену која није већа од цене те исте услуге код Телеком Србија а.д. и SBB DOO. Оператори корисници су на тај начин под притиском veleпродајне цене коју плаћају Телеком Србија а.д. и SBB DOO на коју вероватно не могу да утичу услед слабе преговарачке моћи са једне стране, и малопродајних цена према крајњим корисницима које не могу да повећавају, са друге стране. Ниво малопродајних цена са којима би морали да конкуришу остали оператори у односу на постављене veleпродајне цене довео би до ценовног истискивања маргине профита (*price squeeze*), односно на дужи рок до неекономичног и нерентабилног пословања оператора корисника, као и до њиховог истискивања са тржишта, што негативно утиче на конкуренцију и интересе крајњих корисника.

## **5.2. Механизми хоризонталног преношења тржишне снаге са једног на друго тржиште**

Хоризонтално преношење тржишне снаге се односи на оператора који послује на различитим тржиштима која нису вертикално повезана, а има статус оператора са ЗТС на једном од тих тржишта. Под одређеним условима оператор може да пренесе своју значајну тржишну снагу на друго потенцијално конкурентно тржиште. Овакав вид хоризонталног преношења се може остварити између малопродајних тржишта, велепродајних тржишта или између малопродајног и велепродајног тржишта која нису вертикално повезана.

Регулаторна пракса у земљама Европске уније препознаје два типа тржишног поступања која се могу сматрати хоризонталним преношењем значајне тржишне снаге оператора:

- везивање услуга,
- унакрсно субвенционисање.

Агенција констатује да би оператор са ЗТС на посматраном релевантном велепродајном тржишту средишњег приступа могао унакрсним субвенционисањем да искористи ту своју предност.

## **5.3. Значајна тржишна снага на појединачном тржишту**

Овај критеријум се односи на постојање одређених околности које онемогућавају или у значајној мери отежавају потенцијалној конкуренцији улазак и ширење на релевантном тржишту. Постојање нижих баријера за улазак на тржиште и експанзију значи постојање активније конкуренције. С друге стране, високе баријере при уласку на тржиште умањују потенцијал развоја одређеног тржишта. Облици значајне тржишне снаге на релевантном тржишту су:

1. постављање баријера за улазак на тржиште:
  - стратешки дизајн производа;
  - уговорни услови који повећавају трошкове преласка корисника;
  - ексклузивно договарање;
  - прекомерно инвестирање;
  - дампинг цене;
2. неконкурентско понашање везано за цене:
  - превисоке цене;
  - ценовна дискриминација;
3. неефикасност/непродуктивност:
  - недовољно инвестирање;
  - превисоки трошкови/неефикасност;

- низак ниво квалитета.

### **5.3.1. Постављање баријера за улазак на тржиште**

Овај критеријум се односи на постојање одређених околности које онемогућавају или у значајној мери отежавају потенцијалној конкуренцији улазак и ширење на релевантном тржишту. Постојање нижих баријера значи постојање активније конкуренције. Са друге стране, високе баријере при уласку на тржиште умањују потенцијал развоја одређеног тржишта.

Баријере за улазак на тржиште могу бити структурне природе, што значи да се односе на комплексност инфраструктуре потребне за пружање услуга из области електронских комуникација и високе трошкове неопходне за успостављање такве инфраструктуре.

У целини посматрано, баријере за улазак на тржиште се односе на:

- трошковне предности;
- постојање прећутних споразума;
- патенте и интелектуална права;
- приступ дистрибуцији;
- диференцијацију производа;
- трошкове преласка на пружање других услуга;
- економију обима;
- учинак искуства.

Агенција констатује да би Телеком Србија а.д. и SBB DOO, као оператори са ЗТС на посматраном релевантном тржишту, у одсуству претходне регулације, могли у великој мери да постављају баријере како би спречили конкуренцију да уђе на велепродајно тржиште средишњег приступа.

### **5.3.2. Неконкурентско понашање везано за цене**

Неконкурентско понашање везано за цене може се јавити у виду превисоких цена или дискриминације на ценовној основи.

Цене се сматрају превисоким уколико омогућавају постизање и одржавање вишег нивоа профита у односу на ниво који би био остварен на тржишту на ком постоји задовољавајући ниво конкуренције. Оператор са ЗТС може да формира цене значајно више од трошкова, на нивоу који максимизира профит при датој тражњи. На овај начин умањује се потрошачки вишак који представља разлику између цене коју је потрошач спреман да плати за одређену робу/услугу и цене коју он заиста плаћа. Оваква ситуација на тржишту захтева регулаторну интервенцију.

Други облик неконкурентског понашања везаног за цене односи се на ситуацију у којој се примењује дискриминација на ценовној основи. То значи да се иста услуга, произведена уз исте трошкове, продаје по различитим ценама или су трошкови

производње различити, а продајна цена иста. За дискриминацију путем цена потребно је да буду испуњени следећи услови:

- постојање значајне тржишне снаге;
- могућност класификације/одабира клијената;
- могућност превенције препродаје услуге.

У пракси се неконкурентско понашање везано за цене манифестује кроз понуду услуге операторима који представљају конкуренцију на тржишту по ценама које су више од оних по којима се иста услуга нуди сопственим повезаним друштвима. Овим путем је могуће извршити директан утицај на пословне резултате оператора конкурената на одговарајућем тржишту. На овај начин се постојећи или потенцијални оператори на тржишту доводе у изузетно неповољан положај.

Агенција констатује да Телеком Србија а.д. и SBB DOO, као оператори са ЗТС на посматраном релевантном тржишту и као вертикално интегрисани оператори, имају могућност да, у одсуству претходне регулације, примене неконкурентске облике понашања везане за цене.

### **5.3.3. Неефикасност/непродуктивност**

Овај параметар значајне тржишне снаге на појединачном тржишту се односи на:

- недостатак инвестиција;
- превисоке трошкове;
- низак ниво квалитета.

Оваква ситуација на тржишту се јавља када конкуренција није у стању да изврши притисак на оператора са ЗТС да снизи трошкове, значајније инвестира и подигне ниво квалитета услуге. Према напред наведеном документу Европске регулаторне групе проблем је посебно изражен у ситуацији када оператор са ЗТС пружа скуп различитих услуга у области електронских комуникација за које се користи постојећа инфраструктура чији се обим не може лако реплицирати.

Агенција констатује да би Телеком Србија а.д. и SBB DOO, као оператори са ЗТС на посматраном релевантном тржишту који поседују инфраструктуру чији се обим не може лако реплицирати, у одсуству претходне регулације, могли у одређеној мери да испоље наведене карактеристике овог критеријума.



## 6. ОБАВЕЗЕ ОПЕРАТОРА СА ЗНАЧАЈНОМ ТРЖИШНОМ СНАГОМ

Агенција је, након спроведене анализе, утврдила да оператори Телеком Србија а.д. и SBB DOO поседују значајну тржишну снагу на veleпродајном тржишту средишњег приступа. Релевантна услуга на посматраном тржишту на коју се односе обавезе оператора са значајном тржишном снагом је услуга *bitstream* приступа која се може реализовати путем:

- мреже бакарних парица и xDSL технологије и
- хибридних оптичко-коаксијалних мрежа оператора дистрибуције медијских садржаја,

и која се нуди:

- сопственом предузећу (*self supply*), као нераздвојиви део услуга на малопродајном нивоу за сопствене кориснике и
- операторима корисницима, како би били у могућности да крајњим корисницима који нису повезани на њихову мрежу за приступ понуде услуге на малопродајном нивоу.

Обавезе оператора са значајном тржишном снагом не односе се на услугу *bitstream* приступа која се може реализовати путем оптичких каблова у FTTH/V мрежној архитектури и која се нуди сопственом предузећу, због веома мале заступљености ове услуге (5% тржишног учешћа мерено бројем претплатника на малопродајном тржишту широкопојасног приступа Интернету и свега нешто преко 360 хиљада *homes passed*). Процент претплатника који приступ Интернету реализују путем оптичке инфраструктуре у FTTH архитектури оператора Телеком Србија а.д. представља свега нешто више од 12% укупног броја корисника фиксног широкопојасног приступа Интернету реализованих у FTTH архитектури, односно нешто преко 0,2% укупног броја претплатника фиксног широкопојасног приступа Интернету. Из наведеног је јасно да је, без обзира на интензиван раст, број претплатника путем оптичке инфраструктуре и даље веома мали у односу на број претплатника који широкопојасни приступ Интернету реализују путем мреже бакарних парица и xDSL технологије и хибридних оптичко-коаксијалних мрежа оператора дистрибуције медијских садржаја.

Због јако малог броја претплатника који широкопојасни приступ Интернету реализују путем оптичке инфраструктуре у FTTH/V архитектури, чак иако се претпостави да ће се историјски тренд раста броја ових претплатника наставити и у периоду до наредне анализе (просечна годишња стопа раста претплатника који су приступ Интернету реализовали путем оптичке инфраструктуре у периоду 2015-2017. година износи 57%), Агенција сматра да овај вид приступа неће достићи значајније учешће у периоду до наредне анализе.

Сагласно одредбама члана 62. Закона, Агенција ће донети решење којим ће оператори Телеком Србија а.д. и SBB DOO бити одређени за операторе са ЗТС и којим ће им бити одређене регулаторне обавезе.

Приликом одређивања регулаторних обавеза води се рачуна о принципу пропорционалности, што значи да се оператору са ЗТС одређују обавезе којима ће се најбоље отклонити постојеће и потенцијалне препреке развоју конкуренције. Одредбама члана 62. Закона, прописано је да Агенција одређује оператору са ЗТС најмање једну обавезу, водећи рачуна о врсти и природи утврђених недостатака на тржишту, претходним улагањима, подстицању даљих улагања и могућности за повраћај улагања по разумној стопи, с обзиром на повезане ризике. Основни циљеви одређивања обавеза су:

- развој релевантног тржишта;
- развој конкуренције;
- промовисање инвестиција и иновација и
- остваривање интереса крајњих корисника.

Узимајући у обзир препреке за развој тржишне конкуренције на veleпродајном тржишту средишњег приступа, сагласно наведеним одредбама Закона, Агенција ће решењем утврдити операторима Телеком Србија а.д. и SBB DOO обавезе сагласно одредбама члана 63. Закона, и то:

1. објављивања одређених података у форми стандардне понуде;
2. недискриминаторног поступања;
3. рачуноводственог раздвајања;
4. омогућавања приступа и коришћења елемената мреже и припадајућих средстава;
5. контроле цена и примене трошковног рачуноводства.

### **6.1. Објављивање одређених података**

У складу са одредбама члана 64. Закона, оператор са ЗТС има обавезу објављивања одређених података која се посебно односи на рачуноводствене податке, техничке спецификације, карактеристике мреже, услове понуде и коришћења (укључујући ограничења), рокове важења понуде и цене у вези са услугама међуповезивања и приступа.

Агенција закључује да је пропорционално и оправдано одредити обавезу Телеком Србија а.д. и SBB DOO да објављују одређене податке, јер се тиме осигурава да ће они, као оператори са ЗТС на релевантном veleпродајном тржишту средишњег приступа, нудити услуге другим операторима под једнаким условима и са истим квалитетом као што то чине за сопствене потребе, односно за потребе повезаних лица или партнера. Обавеза Телеком Србија а.д. и SBB DOO да објављују одређене податке, омогућава

операторима корисницима услуге *bitstream* приступа да на основу транспарентно објављених услова оператора са ЗТС, дођу до закључка да ли су дискриминисани ценама, условима и роковима. Обавеза објављивања одређених података чини ефикаснијим остале обавезе које има оператор са ЗТС на релевантном тржишту, а то се нарочито односи на обавезу недискриминаторног поступања, што је у складу са чланом 9. Директиве 2002/19/ЕС Европског парламента и Савета о приступу и међусобном повезивању електронских комуникационих мрежа и инфраструктуре.

У складу са претходно наведеним, а узимајући у обзир BEREC документе<sup>29</sup>, Агенција констатује да обавеза објављивања података треба да се односи на следеће:

- Телеком Србија а.д. и SBB DOO су у обавези да објаве Стандардну понуду за услуге широкопојасног приступа у велепродаји (у даљем тексту: Стандардна понуда) која се односи на услугу *bitstream* приступа која се нуди путем:
  - мреже бакарних парица и xDSL технологије и
  - хибридних оптичко-коаксијалних мрежа оператора дистрибуције медијских садржаја,

на основу које други оператори неће бити у обавези да плаћају додатне трошкове који нису неопходни за пружање релевантне услуге; обавеза објављивања Стандардне понуде се не односи на приступ који се реализује путем оптичких мрежа изграђених у FTTH/V архитектури;

- Стандардна понуда мора бити детаљно рашчлањена у складу са потребама тржишта и мора садржати врсту услуге, одговарајуће рокове, услове и цене услуга;
- Телеком Србија а.д. и SBB DOO су у обавези да Агенцији шестомесечно достављају детаљне извештаје који ће обухватати све релевантне показатеље ефикасности (KPI - *Key Performance Indicators*) у електронској форми;
- Телеком Србија а.д. и SBB DOO су у обавези да Агенцији омогуће приступ систему или бази података који се користе за обрачун и чување главних показатеља ефикасности.

Сврха ове обавезе јесте да се свим операторима на релевантном тржишту омогући увид у услове коришћења услуге *bitstream* приступа.

С обзиром на техничке карактеристике и сложеност услуге *bitstream* приступа, Агенција констатује да сам приступ информацијама није довољан и из тог разлога је неопходно да се Телеком Србија а.д. и SBB DOO одреди обавеза објављивања Стандардне понуде. У Стандардној понуди морају бити наведене услуге које Телеком Србија а.д. и SBB DOO нуде у вези са услугом *bitstream* приступа и иста мора бити детаљно рашчлањена у складу са тржишним потребама, тако да други оператори, који желе услугу, не морају да сnose додатне трошкове који нису неопходни за пружање дате услуге.

---

<sup>29</sup> BEREC monitoring report on Broadband Common Positions, *cmp 8*; Report on ERG best practices on regulatory regimes in wholesale unbundled access and bitstream ERG (07) 53, страна 5

Неопходно је да Стандардна понуда садржи повезане услове који се тичу списка услуга, а који укључују цене, као и принципе одређивања истих.

Минимални садржај, ниво детаљности и начин објављивања стандардне понуде ближе се прописује општим актом Агенције којим се уређује минимални садржај, ниво детаљности и начин објављивања стандардних понуда и садржи цене, разумне рокове, као и накнаде за непоштовање рокова извођења, а све са циљем да се осигура правовременост у испуњавању обавеза.

Основни садржај Стандардне понуде укључује:

- (1) опште одредбе које се односе на предмет, опсег и ограничења Стандардне понуде, измене Стандардне понуде, поступак измене уговора о коришћењу услуге и/или приступа мрежи у случају измене Стандардне понуде, начине усклађивања уговора произашлих из Стандардне понуде, примену Стандардне понуде, време ступања на снагу Стандардне понуде, важење Стандардне понуде, захтев за започињање преговора о склапању уговора који нарочито мора садржати рокове за одговор на захтеве за коришћење услуге *bitstream* приступа;
- (2) опис услуга које су садржане у Стандардној понуди;
- (3) детаљне услове за поступак склапања уговора о коришћењу услуге *bitstream* приступа (поступке подношења захтева и пружања услуге *bitstream* приступа, као и ограничења при њиховој употреби, услове за активацију и пружање услуге, разлоге за одбијање захтева и/или трајно/привремено обустављање пружања услуге);
- (4) техничке услове – архитектуру услуге *bitstream* приступа у мери у којој је иста релевантна за реализацију ове услуге (тачке приступа за све врсте услуга које су дефинисане Стандардном понудом, врсте и опис расположивих интерфејса и припадајућих протокола, врсте приступних водова, стандардни ниво услуге у погледу успостављања приступа и преноса података, аутентификације и преноса података, техничких услова и начина повезивања оператора корисника Стандардне понуде на мрежну платформу оператора за приступ мрежи, измене техничких параметара и сл.) и списак терминалне опреме која је компатибилна са опремом Телеком Србија а.д. и SBB DOO;
- (5) цене услуга *bitstream* приступа (цене и начин обрачуна накнада за сваки одговарајући део Стандардне понуде), а посебно:
  - a. износом накнаде за обезбеђивање појединачног широкопојасног приступа;
  - b. износом накнаде за закуп линка за испоруку саобраћаја по капацитетима или по Mbit/s;
  - c. износом накнада за посебне логичке канале за IPTV (укључујући VoD услугу), односно за услуге дистрибуције медијских садржаја преко прикључака реализованих путем хибридне оптичко-коаксијалне мреже (укључујући VoD услугу);

- d. износом накнада за посебне логичке канале за VoIP услуге, односно износом накнада за VoIP услуге преко прикључака реализованих путем хибридне оптичко-коаксијалне мреже;
  - e. осталим накнадама за пружање услуге *bitstream* приступа, као и за пружање VoIP услуга, IPTV услуга, односно дистрибуције медијских садржаја преко прикључака реализованих путем хибридне оптичко-коаксијалне мреже;
- (6) обрачун, наплату и инструменте осигурања плаћања;
  - (7) квалитет услуга - услове пружања *bitstream* приступа, рокове за одговоре на захтеве за пружање услуге *bitstream* приступа, уговоре о нивоу услуге (SLA - *Service Level Agreement*), референтне услове уговора о коришћењу услуге *bitstream* приступа који укључују надокнаде због неизвршења уговорних обавеза, одржавање, утврђивање и отклањање сметњи, привремену обуставу пружања услуге и трајну обуставу пружања услуге;
  - (8) управљање, рад и одржавање услуге (услове приступа системима оперативне подршке, информационим системима и базама података оператора за приступ мрежи за потребе подношења претходних захтева, захтева за пружање услуге, уклањање кварова и наплату);
  - (9) одговорност и накнаду штете;
  - (10) поверљивост информација и пословну тајну;
  - (11) поступак миграције оператора корисника Стандардне понуде између услуга;
  - (12) решавање спорова;
  - (13) додатке Стандардне понуде (попис регионалних приступних тачака, форму захтева за услугу *bitstream* приступа, текст споразума о поверљивости, текст инструмента осигурања плаћања, образац за пријаву кварова/сметњи, обрасце за поступак миграције оператора корисника Стандардне понуде на друге технологије преко којих се може пружати услуга).

Без обавезе објављивања одређених података Агенција не би на одговарајући начин могла да прати да ли оператори са ЗТС на релевантном тржишту спроводе обавезу недискриминаторног поступања. Обавеза објављивања одређених података има за циљ да се препреке развоју конкуренције које су везане за дискриминацију на ценовној и неценовној основи смање, имајући у виду да је све облике дискриминаторног поступања могуће утврдити само онда када су транспарентно објављени услови под којима оператори са ЗТС нуде услуге на релевантном велепродајном тржишту.

У оквиру обавезе објављивања одређених података, Агенција оцењује неопходним да Телеком Србија а.д. и SBB DOO буду обавезни да на захтев Агенције, достављају детаљне извештаје са свим релевантним показатељима ефикасности пружања услуге (*Key Performance Indicators*).

Агенција закључује да извештај о релевантним показатељима ефикасности мора да садржи следеће:

- број примљених захтева по оператору и по преносним брзинама;
- број примљених захтева од оператора по тачкама спајања (*POP*);

- број одбијених захтева по одређеним разлозима за одбијање;
- број реализованих захтева унутар одређеног рока;
- просечно време успостављања услуге по оператору;
- број активних широкопојасних линкова по локалним централама (*MDF*), односно *CMTS* уређајима;
- број пријављених кварова (сметњи) по типу приступа;
- просечно време за отклањање кварова по операторима;
- број отклоњених кварова у оквиру одређеног времена (*basic SLA*);
- QoS за VOIP;
- QoS за IPTV, односно за услугу дистрибуције медијских садржаја преко прикључака реализованих путем хибридне оптичко-коаксијалне мреже;
- QoS за VoD.

Агенција закључује да обавеза објављивања одређених података не представља додатно оптерећења за Телеком Србија а.д. и SBB DOO, већ да операторима корисницима пружа транспарентан увид у услове пружања услуге *bitstream* приступа и тиме доприноси обезбеђивању конкуренције на релевантном тржишту.

## 6.2. Недискриминаторно поступање

Обавеза недискриминаторног поступања, сагласно одредби члана 65. став 1. Закона, односи се на једнако поступање оператора са ЗТС приликом пружања услуга међуповезивања и приступа у упоредивим околностима.

У складу са одредбама члана 65. став 2. Закона, оператор са ЗТС је дужан да другим операторима пружа услуге под једнаким условима и са истим квалитетом као што то чини за сопствене потребе, односно за потребе повезаних лица или партнера.

Агенција ће одредити Телеком Србија а.д. и SBB DOO, као операторима са ЗТС на велепродајном тржишту средишњег приступа, обавезу недискриминаторног поступања, којом ће бити у обавези да:

- осигурају једнаке услове (пре свега у погледу цена, рокова и информација) при истим околностима за све операторе кориснике који пружају исте услуге;
- пружају услуге и податке операторима корисницима под истим условима и уз исти квалитет услуге који обезбеђују за сопствене потребе, потребе повезаних лица или партнера.

Телеком Србија а.д. и SBB DOO, као оператори са ЗТС на релевантном тржишту, у одсуству регулације могу спроводити активности које се односе на пружање услуге *bitstream* приступа, а које су дискриминаторне у погледу услова, цена, квалитета и представљају препреке развоју делотворне конкуренције.

Агенција закључује да Телеком Србија а.д. и SBB DOO, као оператори са ЗТС, могу користити различите механизме на ценовној и неценовној основи како би отежали (или чак учинили немогућим) улазак и рад оператора конкурената и из ових разлога

констатује да је оправдано Телеком Србија а.д. и SBB DOO одредити обавезу недискриминаторног поступања.

Такође, Телеком Србија а.д. и SBB DOO могу операторима корисницима услугу *bitstream* приступа обрачунавати по ценама које су више од цена по којима исту услугу нуде за сопствене потребе, чиме умањују профите и истискују конкуренцију. Та пракса је препозната као ценовно истискивање маргине профита (*price squeeze*).

Поред преношења значајне тржишне снаге на ценовним основама, Телеком Србија а.д. и SBB DOO могу примењивати и антиконкурентске тактике одуговлачења, ускраћивања информација, инсистирања на неоправданим захтевима и дискриминаторно коришћење информација. Ове активности доводе оперatore кориснике у неравноправан положај, чиме се спречава делотворна конкуренција.

Агенција констатује да обавеза недискриминаторног поступања не представља додатно оптерећење за Телеком Србија а.д. и SBB DOO, зато што не узрокује додатне трошкове нити захтева нове процедуре, већ само даје упоредив увид у понашање оператора са ЗТС према свом малопродајном делу и према операторима корисницима услуге *bitstream* приступа.

### **6.3. Рачуноводствено раздвајање**

Агенција ће одредити Телеком Србија а.д. и SBB DOO, као операторима са ЗТС, обавезу рачуноводственог раздвајања, која се односи на одвојено рачуноводствено праћење пословних активности у вези са пружањем услуге *bitstream* приступа.

У складу са општим актом Агенције којим се уређује примена трошковног принципа, одвојених рачуна и извештавање од стране оператора са ЗТС у области електронских комуникација, Телеком Србија а.д. и SBB DOO ће бити дужни да припреме и доставе извештај о раздвајању рачуна успеха и ангажоване имовине по свим врстама тржишних услуга, у роковима предвиђеним општим актом Агенције.

Такође, Телеком Србија а.д. и SBB DOO ће бити у обавези да на захтев Агенције доставе велепродајне и интерне трансферне цене, ради утврђивања постојања неоправданог унакрсног субвенционисања, као и да, на захтев Агенције, омогуће увид у закључене уговоре, рачуноводствене податке, укључујући и податке о приходима оствареним на релевантном тржишту. Агенција је овлашћена и да те податке објави, уколико би се тиме допринело развоју делотворне конкуренције, водећи рачуна о томе да битно не угрози пословање оператора.

### **6.4. Омогућавање приступа и коришћења елемената мреже и припадајућих средстава**

Агенција закључује, сагласно наводима у тачки 5.1.1. овог извештаја, да би одбијање договора/ускраћивање приступа и коришћења елемената мреже и припадајућих средстава било супротно интересима крајњих корисника и ограничило такмичење на

тржишту електронских комуникација на нивоу малопродаје. У складу са тим, Агенција ће решењем одредити обавезе из члана 67. Закона, тако да се приступ елементима мреже и припадајућим средствима ограничи само на оно што је у техничком и оперативном смислу неопходно ради пружања услуга крајњим корисницима, у складу са најбољом праксом Европске уније из ове области. Приликом одређивања обавеза из члана 67. Закона, Агенција може прописати техничке и организационе услове које оператор са ЗТС и оператори који од њега траже приступ и коришћење елемената мреже и припадајућих средстава морају испунити, када је то неопходно ради обезбеђивања несметаног функционисања мреже.

На основу дела анализе који се односи на препреке које оператор са ЗТС може постављати одбијањем договора или ускраћивањем приступа, Агенција закључује да би ускраћивање приступа, неоправдано условљавање или слично ограничавање од стране оператора са ЗТС, који контролише неопходну инфраструктуру спречило развој конкуренције на малопродајном нивоу, што би на крају угрозило интересе крајњих корисника. Осим тога, Агенција закључује да оператор са ЗТС може користити и остале механизме спречавања конкуренције на ценовној и неценовној основи како би отежао (или чак учинио немогућим) улазак и рад осталих оператора на релевантном тржишту.

Одређивање обавеза оператору са ЗТС да конкурентима, под недискриминаторним условима, обезбеди приступ и коришћење елемената своје мреже и припадајућих средстава, обезбеђује могућност и другим операторима да понуде услуге крајњим корисницима преко инфраструктуре оператора са ЗТС, нарочито у мање насељеним областима. То такође омогућава спречавање преношења значајне тржишне снаге на малопродајно тржиште, обезбеђује квалитетнију понуду услуга крајњим корисницима и дугорочно штити такмичење на тржишту електронских комуникација и подстиче развој тржишта. При томе, Агенција може одредити додатне услове оператору са ЗТС како би се осигурало фер, разумно и благовремено извршавање обавеза.

Потенцијално нарушавање конкуренције приметно је из анализе релевантног тржишта Агенције, где положај оператора на малопродајном тржишту зависи од услова приступа инфраструктури Телеком Србија а.д. и SBB DOO Телеком Србија а.д. и SBB d.o.o. су у стању да спрече или ограниче приступ инфраструктури постављањем препрека као што су кашњење у поступку омогућавања приступа, неконкурентни услови и сл. Осим тога, Телеком Србија а.д. и SBB DOO захваљујући великом појединачном тржишном учешћу могу да доносе одлуке независно од понашања других учесника на тржишту.

Из наведених разлога Агенција ће, када решењем одреди Телеком Србија а.д. и SBB DOO за операторе са ЗТС на релевантном тржишту, одредити и обавезу омогућавања приступа и коришћења елемената мреже и припадајућих средстава, која подразумева да:

- у складу са техничким могућностима другим операторима пруже услугу *bitstream* приступа која се нуди путем:
  - мреже бакарних парица и xDSL технологије и



- хибридних оптичко-коаксијалних мрежа оператора дистрибуције медијских садржаја.

Обавеза оператора Телеком Србија а.д. и SBB DOO да омогуће пружање услуге *bitstream* приступа другим операторима се не односи на приступ који се нуди путем оптичке мреже изграђене у FTTH/V архитектури;

- преговарају са другим операторима који траже приступ у доброј вери, као и да, у оквиру ове обавезе, одговоре на сваки разуман захтев у року од 5 (пет) радних дана;
- не укидају неоправдано већ одобрени приступ мрежи и припадајућој инфраструктури;
- пруже одређене услуге другим операторима под велепродајним условима;
- одобре приступ техничким средствима, протоколима и другим кључним технологијама које су потребне за пружање услуга;
- омогуће колокацију, односно други облик заједничког коришћења припадајућих средстава;
- омогуће приступ системима оперативне подршке или сличним софтверским системима, ради обезбеђивања лојалне конкуренције у пружању услуга електронских комуникација;
- обезбеде међуповезивање мрежа и припадајућих средстава;
- обезбеде приступ повезаним услугама, попут услуга базираних на подацима о идентитету, локацији и доступности корисника;
- пруже услуге потребне за обезбеђивање интероперабилних услуга за повезивање крајњих корисника, укључујући и услуге интелигентних мрежа;
- у складу са техничким могућностима и на оправдане захтеве оператора корисника омогуће техничке услове за пружање IP телефоније (VoIP), IP телевизије (за случај xDSL приступних линкова) и видеа на захтев (*Video on Demand*) на малопродајном тржишту, унутар услуге *bitstream* приступа (путем закупљивања логичких канала);
- успоставе јединствен систем информисања, којим ће сопствене малопродајне јединице и јединице других оператора обавестити о узроцима прекида и року за њихово отклањање;
- исправе насталу грешку у року од 48 сати од пријаве грешке, односно, у случају озбиљне грешке, у року од највише 5 (пет) радних дана. О продужењу рока Телеком Србија а.д. и SBB DOO су дужни да обавесте оператора и Агенцију, уз специфицирање разлога који указују да се ради о озбиљној грешци;
- одговоре на питања у вези са информацијама о услузи *bitstream* приступа у року од 3 (три) радна дана;
- у случају одбијања захтева за приступ оператора, одмах обавесте оператора путем јединственог информационог система о разлозима за одбијање, а најкасније у року од 10 (десет) радних дана пошаљу техничку документацију, која треба да садржи разлоге за одбијање;
- поштују рокове: рок за завршетак радова за приступ и коришћење елемената

мреже је 8 (осам) радних дана од дана пријема налога, а за почетак рада највише 2 (два) радна дана од дана пријема налога од стране оператора корисника.

С обзиром на то да Телеком Србија а.д. и SBB DOO поседују електронску комуникациону мрежу која не може лако да се реплицира, наведене обавезе су потребне како би се онемогућило да Телеком Србија а.д. и SBB DOO пренесу своју значајну тржишну снагу на повезано малопродајно тржиште. Такође, Телеком Србија а.д. и SBB DOO треба да специфицирају техничке параметре за сваку тачку преузимања саобраћаја услуге *bitstream* приступа.

Агенција констатује да Телеком Србија а.д. и SBB DOO треба да понуде јединствену услугу *bitstream* приступа независно од технологије којом се услуга реализује, уз ограничење да се обавеза не односи на услугу *bitstream* приступа која се нуди путем оптичке мреже изграђене у FTTH/V архитектури.

Агенција закључује да Телеком Србија а.д. и SBB DOO требало би да спроводе оцењивање разумног захтева оператора корисника у складу са обавезом недискриминације и техничким могућностима властите мреже.

Телеком Србија а.д. и SBB DOO ће, када решењем Агенције, на основу ове анализе релевантног тржишта буду одређени за операторе са ЗТС, имати обавезу да преговарају у доброј вери са оператором који захтева приступ за услугу *bitstream* приступа, са циљем да у разумном року одговоре на захтев. У одсуству ове обавезе, Телеком Србија а.д. и SBB DOO би могли да искористе своју значајну тржишну снагу и да спроводе тактике одуговлачења. Телеком Србија а.д. и SBB DOO ће имати и обавезу да у одговарајућем року одговоре на сваки разумни захтев оператора за добијање услуге *bitstream* приступа.

Агенција ће, такође, одредити да Телеком Србија а.д. и SBB DOO не би смели неоправдано да укину већ одобрени приступ мрежи и припадајућој инфраструктури, осим ако се оператори не договоре о неком облику миграције. У случају да не постоји договор између оператора, Телеком Србија а.д. и SBB DOO су у обавези да обавесте операторе кориснике и Агенцију о укидању постојеће (бакарне или коаксијалне) мреже за приступ 2 (две) године унапред, како би оператори корисници имали времена да испланирају алтернативни приступ до крајњег корисника. Агенција закључује да је наведена обавеза нужна, с обзиром да би, у одсуству регулације Телеком Србија а.д. и SBB DOO били у могућности да престану да пружају услугу операторима корисницима који већ послују на тржишту, а што би имало за последицу губитак тржишног удела, односно учешћа оператора, па и изласка са тржишта, а све на штету крајњих корисника, с обзиром на то да би изгубили могућност коришћења и избора услуга које су већ постојале на тржишту.

Телеком Србија а.д. и SBB DOO ће такође бити у обавези да, на сваки разуман захтев за међуповезивање у сврху коришћења услуге *bitstream* приступа, остваре то међуповезивање најкасније у року од 5 (пет) радних дана од подношења захтева. Одређивањем рока спречава се Телеком Србија а.д. и SBB DOO да одуговлаче при

међуповезивању и тиме користе своју значајну тржишну снагу на релевантном тржишту.

Приликом оцењивања основаности захтева за приступ, Телеком Србија а.д. и SBB DOO треба да се руководе принципом недискриминације и техничким могућностима сопствене мреже. Такође, Телеком Србија а.д. и SBB DOO не могу, приликом оцењивања основаности захтева за међуповезивање, од оператора захтевати услове и радње које су у супротности са обавезама које има оператор са ЗТС.

Обавеза да се не укида већ одобрено међуповезивање односи се на сигурност коју оператор корисник мора имати у односу на коришћење велепродајне услуге. Укидање већ одобреног међуповезивања за услугу велепродајног широкопојасног приступа могло би довести до штете и повећања трошкова оператора корисника велепродајне услуге широкопојасног приступа, што би угрозило његову конкурентност, а Телеком Србија а.д. и SBB DOO би, преношењем ЗТС на повезано малопродајно тржиште, били у повлашћеном положају у односу на конкуренцију.

Телеком Србија а.д. и SBB DOO ће бити у обавези да обезбеде приступ и коришћење комплетне расположиве инфраструктуре неопходне за коришћење услуге *bitstream* приступа путем мреже бакарних параца и xDSL технологије и хибридне оптичко-коаксијалне мреже оператора дистрибуције медијских садржаја и остале комуникационе опреме и да оператору кориснику обезбеде приступне водове до тачака међуповезивања, уколико је то оператору кориснику потребно да би могао да приступи свакој приступној тачки преко властитих приступних водова за које је сам оператор корисник одговоран. С тим у вези, Телеком Србија а.д. и SBB DOO ће у оквиру Стандардне понуде објавити листу терминалне опреме која је компатибилна са опремом Телеком Србија а.д. и SBB DOO, како би оператори корисници ускладили своју терминалну опрему са постојећом опремом Телеком Србија а.д. и SBB DOO ради спречавања деградације сервиса код крајњих корисника.

Агенција закључује да би Телеком Србија а.д. и SBB DOO требало да омогућавају приступ оперативним информационим системима подршке у складу са међународним стандардима, преко Интернет страница са одговарајућом сигурносном заштитом, путем којих је, с највише двосатним периодом ажурирања тренутног статуса, омогућен приступ следећим информацијама о:

- праћењу захтева оператора корисника за услугу *bitstream* приступа;
- праћењу захтева оператора корисника за поправак квара, статуса и стања поправке квара оператора корисника;
- фактурисању услуга оператору кориснику;
- статусу доступности услуге до крајњег корисника.

Такође, Телеком Србија а.д. и SBB DOO ће бити у обавези да омогуће операторима приступ информацијама (као што су отклон квара, база доступности, подношење захтева Телеком Србија а.д. и SBB DOO за услугу у електронском облику и праћења истог, подношење захтева Телеком Србија а.д. и SBB DOO за промену брзине,

пресељења, искључења, итд.) преко информационог система, односно требало би да имају обавезу успостављања таквог система. Агенција закључује да је наведена обавеза разумна и да не би представљала велики терет за Телеком Србија а.д. и SBB DOO, с обзиром на праксу пословања и комуницирања у пословном свету и потребе за правовременим информацијама.

Телеком Србија а.д. и SBB DOO би требало да другим операторима обезбеде услове и ниво квалитета услуге који су једнаки онима које имају за своје властите услуге или за потребе својих повезаних друштава, у складу са одредбама Стандардне понуде, без обзира на који начин ће то учинити (нпр. надоградњом својих мрежних компонената, специфицирањем потребних техничких карактеристика претплатничке опреме или раздвајањем саобраћаја у виртуелне LAN-ове према типу саобраћаја).

Додатно, у складу са директивом Европске уније о приступу<sup>30</sup>, Телеком Србија а.д. ће бити у обавези да омогући следеће миграције:

- између тачака/нивоа услуге *bitstream* приступа;
- између услуге *bitstream* приступа и услуге издвојеног приступа локалној петљи.

SBB DOO ће, у складу са директивом Европске уније о приступу, бити у обавези да омогући миграцију између тачака/нивоа услуге *bitstream* приступа.

Такође, Телеком Србија а.д. и SBB DOO требало да обезбеде ниво услуге уговорен у оквиру SLA (*Service Level Agreement*) за све услуге *bitstream* приступа, као што су нпр. рокови успоставе и време отклањања кварова. Осим тога, саставни део сваког SLA су и одговарајуће накнаде у случајевима неиспуњења одређених рокова из SLA. Агенција ће одредити Телеком Србија а.д. и SBB DOO основне нивое услуге (*Basic SLA*) који су саставни део предметне Стандардне понуде. У циљу осигурања примене основних нивоа SLA, Агенција ће решењем одредити Телеком Србија а.д. и SBB DOO обавезу објављивања индикатора оствареног нивоа услуга на шестомесечном нивоу.

Додатно, Агенција закључује да Телеком Србија а.д. и SBB DOO требало би да преговарају у доброј вери и да испуњавају разумне захтеве оператора за вишим нивоом SLA. Самим тим, у складу са обавезом недискриминације, Телеком Србија а.д. и SBB DOO би требало да обавесте Агенцију о свим бољим условима SLA (*advanced SLA*) које пружају другим операторима на основу комерцијалних договора или за потребе властите малопродаје или својих повезаних друштава. На тај начин, Агенција може да утврди да ли Телеком Србија а.д. и SBB DOO операторима корисницима који пружају исте услуге омогућавају исте услове у истим околностима, односно да ли Телеком Србија а.д. и SBB DOO једном оператору кориснику пружају исти ниво SLA који по истој цени пружају другом оператору кориснику.

Агенција констатује да би одређивање наведене обавезе било оправдано, јер би то

---

<sup>30</sup> Директива 2002/19/ЕЗ Европског парламента и Савета о приступу и међусобном повезивању електронских комуникационих мрежа и инфраструктуре (*Access Directive*), члан 12

допринело успостављању ефикасне конкуренције на тржишту електронских комуникација. Услуга *bitstream* приступа омогућава осталим операторима да на ширем подручју Републике Србије нуде услуге крајњим корисницима и равноправно конкуришу малопродајним деловима Телеком Србија а.д. и SBB DOO и њиховим повезаним друштвима. Агенција сматра услугу *bitstream* приступа важном услугом у процесу либерализације тржишта електронских комуникација и у процесу повећања броја и густине широкопојасних прикључака у Републици Србији, а исто тако и услугом од великог значаја за подстицање равноправног тржишног такмичења на повезаном малопродајном тржишту. Из тог разлога је, са становишта Агенције, значај услуга *bitstream* приступа изузетно велики, јер се конкурентном veleпродајном понудом другим операторима омогућавају равноправни услови за тржишно такмичење на целом подручју Републике Србије.

Узимајући у обзир брзину развоја тржишта, као и Стратегију развоја информационог друштва у Републици Србији до 2020. године („Службени гласник РС“ број 51/10), Стратегију развоја електронских комуникација у Републици Србији од 2010. до 2020. године („Службени гласник РС“ број 68/10), као и Стратегију развоја мрежа нове генерације до 2023. године („Службени гласник РС“, број 33/18) Агенција оцењује да је изузетно важно да оператор има могућност приступа на различитим нивоима мреже Телеком Србија а.д. и SBB DOO путем услуге *bitstream* приступа, независно од технологије, а имајући у виду изводљивост пружања наведеног приступа, с обзиром на расположиви капацитет Телеком Србија а.д. и SBB DOO и у циљу подстицања конкуренције и развоја електронских комуникационих услуга, а све на добробит крајњих корисника.

Међутим, Агенција закључује да обавеза омогућавања приступа и коришћења елемената мреже и припадајућих средстава, без одређивања других обавеза, не би могла решити препреке за развој тржишног такмичења препознате у тачкама 5.2. и 5.3. овог извештаја и зато је потребно допунити наведену обавезу другим обавезама, а у циљу деловања на све постојеће и потенцијалне проблеме.

## **6.5. Контрола цена и примена трошковног рачуноводства**

На основу резултата анализе, Агенција констатује да је оправдано да се Телеком Србија а.д. и SBB DOO, у складу са одредбама члана 68. Закона, одреди обавеза контроле цена и примене трошковног рачуноводства приликом формирања цена услуга које су саставни део релевантног тржишта. Телеком Србија а.д. и SBB DOO ће бити у обавези да на релевантном тржишту формирају цене услуга које су трошковно засноване и у свему у складу са општим актом Агенције којим се регулише примена трошковног принципа, одвојених рачуна и извештавање од стране оператора са ЗТС у области електронских комуникација. У одређеним случајевима, Агенција може применити и друге методе контроле цена, уколико утврди да је цена заснована на трошковном принципу значајно виша од цена упоредивих услуга код осталих оператора у земљи и окружењу.

Телеком Србија а.д. и SBB DOO, као оператори са ЗТС, којима ће се одредити обавеза примене трошковног рачуноводства, сносиће терет доказивања да цене њихових услуга произлазе из трошкова, укључујући повраћај улагања по разумној стопи и биће дужни да на захтев Агенције доставе детаљно оправдање својих цена.

Начин примене трошковног рачуноводства, у циљу контроле цена, прописује се општим актом којим се уређује примена трошковног принципа, одвојених рачуна и извештавање од стране оператора са ЗТС у области електронских комуникација. Такође, Агенција ће ангажовати независног ревизора ради годишње провере усклађености трошковног рачуноводства оператора са ЗТС са прописаним начином примене трошковног рачуноводства, као и објавити његов извештај на својој Интернет страници.

Уколико цене регулисаних услуга оператора са ЗТС нису засноване на трошковном принципу (оператор треба да оправда своје цене, а Агенција да потврди да су трошковно оријентисане), Агенција ће, у складу са одредбом члана 68. став 3. тачка 1) Закона, приликом утврђивања цена, између осталог, узимати у обзир цене на упоредивим тржиштима, као и малопродајне цене оператора са ЗТС, тако да обезбеди ефикасност, одрживу конкуренцију и добробит потрошача.

## 7. ЗАКЉУЧАК

У поступку дефинисања релевантног тржишта утврђено је да veleпродајно тржиште средишњег приступа чини услуга *bitstream* приступа, која се реализује:

- путем мреже бакарних парица и xDSL технологије;
- путем хибридне оптичко-коаксијалне мреже оператора дистрибуције медијских садржаја и
- путем оптичких каблова у FTTx мрежној архитектури,

и која се нуди:

- сопственом предузећу (*self supply*), као нераздвојиви део услуга на малопродајном нивоу за сопствене кориснике и
- операторима корисницима, како би били у могућности да крајњим корисницима који нису повезани на њихову мрежу за приступ понуде услуге на малопродајном нивоу.

Агенција је утврдила да је релевантно veleпродајно тржиште средишњег приступа у географској димензији територија Републике Србије.

Агенција ће, на основу резултата и закључака предметне анализе, донети нову одлуку о одређивању релевантних тржишта подложних претходној (*ex ante*) регулацији сагласно одредби члана 59. став 2. Закона, у којој ће veleпродајно тржиште средишњег приступа бити одређено као релевантно тржиште подложно претходној регулацији.

Анализом критеријума за утврђивање појединачне снаге закључено је да на veleпродајном тржишту средишњег приступа оператори Телеком Србија а.д. и SBB DOO, поседују појединачну значајну тржишну снагу. На основу анализираних критеријума, Агенција ће решењем из члана 62. Закона одредити Телеком Србија а.д. и SBB DOO за операторе са ЗТС на предметном тржишту.

На основу појединачне снаге оператора и на основу могућих препрека које у одсуству регулације могу да се јаве на veleпродајном тржишту средишњег приступа, Агенција ће решењем из претходног става операторима Телеком Србија а.д. и SBB DOO одредити обавезе сагласно члану 63. Закона, и то:

1. објављивања одређених података у форми одговарајућих стандардних понуда;
2. недискриминаторног поступања;
3. рачуноводственог раздвајања;
4. омогућавања приступа и коришћења елемената мреже и припадајућих средстава и
5. контроле цена и примене трошковног рачуноводства.

Релевантна услуга на посматраном тржишту на коју се односе обавезе оператора са значајном тржишном снагом је услуга *bitstream* приступа која се може реализовати путем:

- мреже бакарних парица и xDSL технологије и
- хибридне оптичко-кокасијалне мреже оператора дистрибуције медијских садржаја,

и која се нуди:

- сопственом предузећу (*self supply*), као нераздвојиви део услуга на малопродајном нивоу за сопствене кориснике и
- операторима корисницима, како би били у могућности да крајњим корисницима који нису повезани на њихову мрежу за приступ понуде услуге на малопродајном нивоу.

Обавезе оператора са ЗТС не односе се на услугу *bitstream* приступа која се може реализовати путем оптичких каблова у FTTH/V мрежној архитектури и која се нуди сопственом предузећу, због веома мале заступљености и ограничене географске распрострањености.



## **8. КОМЕНТАРИ ДАТИ У ОКВИРУ ЈАВНИХ КОНСУЛТАЦИЈА**

У складу са одредбама чл. 34, 35. и 36. Закона, Агенција је дана 28. јуна 2018. године, на својој интернет страници, објавила позив стручној и широј јавности да у оквиру јавних консултација дају своје мишљење о Извештају о анализи велепродајног тржишта средишњег приступа. Јавне консултације су трајале 30 дана и завршене су 30. јула 2018. године. Своје примедбе и коментаре на предметни Извештај доставили су:

1. SBB DOO, са пратећим документима адвокатске канцеларије Gide Loyrette Nouel и независних економских консултаната Belox Advisory Services;
2. Vip mobile d.o.o.;
3. Дејан Поповић, физичко лице.

Поред наведених, мишљење на извештај о анализи је доставила и Комисија за заштиту конкуренције.

Поводом наведених коментара Агенција је заузела ставове наведене у даљем тексту.

### **8.1. Коментари и одговори на коментаре оператора поводом Извештаја о анализи велепродајног тржишта локалног приступа елементима мреже који се пружа на фиксној локацији**

#### ***8.1.1. Коментари оператора SBB DOO***

SBB DOO је дописом број: 1233/2018 од 30.7.2018. године (наш број: 1-03-349-12/18-2 од 30.7.2018. године), доставио Агенцији коментаре уз пратећа документа:

- Меморандум европске адвокатске канцеларије Gide Loyrette Nouel са прегледом нацрта анализе статуса значајне тржишне моћи и
- Анализа независних економских консултаната Belox Advisory Services, која, према допису SBB DOO, чине саставни део поднеска.

#### **I. Коментари оператора SBB DOO**

SBB DOO је мишљење о предметном извештају изнео у оквиру документа „Коментари у оквиру јавних консултација о Извештају о анализи велепродајног тржишта средишњег приступа који се пружа на фиксној локацији“. У наставку ће бити дат преглед изнетих коментара, као и одговори Агенције на исте.

#### ***Коментар 1:***

У резимеу достављених коментара, SBB DOO наводи:

„SBB поздравља активности РАТЕЛ-а у погледу анализе релевантних тржишта у области телекомуникација, односно уређивања активности оператора на конкретним

тржиштима. Међутим, SBB сматра да предметна анализа и Извештај садрже озбиљне материјалне недостатке, који су довели до неисправних закључака и погрешно утврђеног чињеничног стања, укључујући нарочито неоправдану одлуку да SBB представља оператора са значајном тржишном снагом на релевантном тржишту и последично наметање регулаторних обавеза компанији. Пре свега, SBB сматра да РАТЕЛ:

- (i) није применио одговарајуће регулаторне и економетријске алате у анализи релевантног тржишта, укључујући последње акте надлежних органа Европске Уније везане за регулацију предметних телекомуникационих тржишта, није се придржавао својих претходних налаза и праксе, као ни основних механизма дефинисања и анализе тржишта;
- (ii) није узео у обзир кључне економске и техничке одлике предметних услуга, а нарочито у односу на супституцију на страни тражње и понуде на veleпродајном нивоу, чиме је неоправдано и супротно недавној сопственој пракси обухватио кабловске мреже оператора дистрибуције медијских садржаја дефиницијом релевантног тржишта;
- (iii) није применио одговарајуће критеријуме утврђивања појединачног или заједничког доминантног положаја, чиме је неоправдано утврдио да SBB (паралелно са Телеком Србија) има значајну тржишну снагу на релевантном тржишту, супротно упоредној (регионалној и европској) пракси регулисања релевантног тржишта, као и евидентним разликама у распрострањености мреже и техничкој природи услуге коју SBB пружа у односу на incumbent оператора;
- (iv) одређује регулаторне обавезе које нису примерене специфичностима пословања SBB -а, односно врсти мреже којом овај привредни субјект управља.

Из наведених разлога, SBB сматра да су закључци анализе чињенично непоткрепљени и неисправни у сегменту који се тиче утврђивања да SBB поседује значајну тржишну снагу на релевантном тржишту, односно супротни основним принципима права конкуренције и електронских комуникација и правилима управног поступка, те уколико се Извештај усвоји у тренутном облику, планира да искористи све законске могућности које му стоје на располагању ради даљег оспоравања истог пред надлежним телима.“

#### ***Одговор Агенције:***

Агенција напомиње да је, на основу чл. 59. став 2. и 60. став 1. Закона, спровела поступак анализе veleпродајног тржишта средишњег приступа уз примену одговарајуће препоруке Европске уније о анализи тржишта и утврђивању значајне тржишне снаге, односно Препоруке Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/EУ. У спровођењу поступка анализе узете су обзир Смернице Комисије о анализи тржишта

2002/C 165/03, којима су успостављени принципи за спровођење анализе тржишта на основу важећег регулаторног оквира за електронске комуникационе мреже и услуге у Европској унији на које у уводној изјави упућује Препорука Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/EУ, као смернице које су на правној снази у тренутку отпочињања анализе предметног тржишта.

У погледу навода да су закључци анализе супротни основним принципима права конкуренције и електронских комуникација и правилима управног поступка, Агенција указује да се поступак анализе тржишта спроводи на основу одредаба Закона о електронским комуникацијама, којим је прописана *ex ante* регулација тржишта електронских комуникација, те да се не примењују прописи о заштити конкуренције, којима се уређују питања *ex post* регулације тржишта и која је у надлежности друге институције, Комисије за заштиту конкуренције. Такође, сам поступак анализе тржишта не врши се према правилима управног поступка, јер не представља управну ствар у смислу Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, 18/16). Предметни поступак анализе тржишта је спроведен у свему у складу са одредбама Закона о електронским комуникацијама, укључујући начела прописана истим.

#### **Коментар 2:**

У поглављу *Регулаторни оквир у Европској унији и региону*, SBB DOO наводи:

„[...] РАТЕЛ не узима у обзир ажурне акте надлежних органа Европске Уније који се односе на предметну тематику, конкретно Смернице за тржишну анализу и оцену значајне тржишне снаге у складу са ЕУ регулаторним оквиром за мреже и услуге електронских комуникација („2018 SMP Смернице“) приликом припреме Извештаја. 2018 SMP Смернице су објављене у ЕУ Службеном гласнику 7. маја 2018. године (дакле, током спровођења предметне анализе) и веома су важне јер узимају у обзир (i) искуство које су национални регулатори и Европска Комисија имали током 15-годишње примене главних концепата датих у 2002 SMP Смерницама, као и (ii) контекст повећане конвергенције у сектору електронских комуникација. Од кључног значаја је за анализу РАТЕЛ-а да прописно узме у обзир новине у ЕУ праву, нарочито узимајући у обзир чињеницу да смернице третирају последње трендове развоја и анализе предметног тржишта, динамичку природу тржишне анализе, као и посебно дугорочне последице наметања било који административних мера и регулаторних терета на тржишту. [...]“

#### **Одговор Агенције:**

У спровођењу поступка анализе узете су у обзир Смернице Комисије о анализи тржишта 2002/C 165/03, којима су успостављени принципи за спровођење анализе тржишта на основу важећег регулаторног оквира за електронске комуникационе мреже и услуге у Европској унији на које у уводној изјави упућује Препорука Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/EУ, као смернице које су на правној снази у тренутку отпочињања анализе предметног тржишта. Агенција истиче да су критеријуми за одређивање оператора са значајном тржишном снагом прописани

чланом 61. Закона и да се њихова испуњеност утврђује на основу Закона. Закон је усаглашен са регулаторним оквиром Европске уније из 2002. године, те су критеријуми прописани у члану 61. Закона усаглашени са критеријумима наведеним у Смерницама Комисије о анализи тржишта 2002/С 165/03, стога примена других критеријума није правно могућа док Закон не буде усаглашен са новоусвојеним Смерницама.

Такође, Смернице о анализи тржишта и процени значајне тржишне снаге на основу регулаторног оквира ЕУ за електронске комуникационе мреже и услуге (2018/С 159/01) (у даљем тексту: Смернице Комисије о анализи тржишта 2018/С 159/01) су објављене у Службеном листу Европске уније 7. маја 2018. године, када је поступак анализа veleпродајног тржишта средишњег приступа већ био у току. Узимање у обзир Смерница Комисије о анализи тржишта 2018/С 159/01, које су ступиле на правну снагу након отпочињања поступка анализе, није правно могуће, имајући у виду сходну примену одредаба члана 197. Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, број 98/06, у даљем тексту: Устав Републике Србије), којима је прописана општа забрана повратног дејства општих правних аката.

Уједно, анализа предметног тржишта је спроведена у циљу доношења нове одлуке о одређивању релевантних тржишта подложних претходној регулацији, те је поред анализе овог тржишта у истом кругу спроведено још шест анализа других релевантних тржишта и то: малопродајног тржишта приступа јавној телефонској мрежи на фиксној локацији, veleпродајног тржишта оригинације позива у јавној телефонској мрежи на фиксној локацији, veleпродајног тржишта терминације позива у јавној телефонској мрежи на фиксној локацији, veleпродајног тржишта терминације позива у мобилној мрежи, veleпродајног тржишта локалног приступа елементима мреже који се пружа на фиксној локацији и veleпродајног тржишта висококвалитетног приступа који се пружа на фиксној локацији, од којих је за пет тржишта поступак окончан и усвојени су Извештаји о анализама, а у свим поступцима су једнообразно и конзистентно примењене Смернице које су важиле у тренутку отпочињања сваког од поступака анализе, односно Смернице Комисије о анализи тржишта 2002/С 165/03.

### **Коментар 3:**

„Напомене ради, SBB жели да укаже да је наметање регулаторних обавеза кабловским операторима дистрибуције медијских садржаја специфични искорак и иновација у пракси РАТЕЛ-а. Према доступним информацијама, у Европи регулаторни органи узимају у обзир директне и индиректне конкурентске притиске кабловских оператора при анализи услова конкуренције на релевантном тржишту, међутим у великој већини случајева, обавезе везано за veleпродајно тржиште средишњег приступа се изричу искључиво xDSL *incumbent* операторима. Сличан је случај и у региону. Није јасно на основу којих *benchmark* анализа упоредне регулативе је РАТЕЛ дошао до закључка да је наведени приступ регулацији на релевантном тржишту исправан. SBB не сматра да постоје специфичности предметног тржишта у Србији у односу на наведене јурисдикције које би оправдале другачију одлуку, али и уколико постоје, РАТЕЛ их није утврдио и разматрао у Извештају.“

### ***Одговор Агенције:***

Агенција сматра да је наведени коментар неоснован, јер нетачно представља европску праксу по питању укључивања кабловских мрежа у дефиницију релевантног тржишта средишњег приступа. Према анализи коју је у априлу 2018. године спровео *Cullen International*, од 32 европске земље које су биле предмет анализе, у 14 земаља је приступ путем коаксијалне кабловске мреже укључен у дефиницију велепродајног тржишта средишњег приступа, а од тога су у четири земље операторима прописане одређене обавезе које се односе на широкопојасни приступ Интернету путем овог вида приступа. Исто тако, у складу са наводима *Cullen International*, на нивоу Европске уније приступ Интернету путем прикључка реализованог преко коаксијалне инфраструктуре остваривало је 19% претплатника (у односу на 67% xDSL претплатника), док је у Републици Србији овај вид приступа много више заступљен са 41% (у односу на 47,3% колика је заступљеност приступа путем xDSL технологије), што говори у прилог томе да се тржиште фиксног широкопојасног приступа у Републици Србији значајно разликује у односу на просек у Европској унији.

Такође, Агенција је при доношењу закључака имала у виду и развој тржишта широкопојасног приступа, који се у периоду који обухвата анализа кретао у правцу значајног пораста броја претплатника који приступ Интернету реализују преко коаксијалне кабловске инфраструктуре, са годишњом стопом раста од 12,93% у периоду 2015-2017. година, у односу на број претплатника који су Интернету приступали путем xDSL прикључака чији број у посматраном периоду просечно годишње опада за скоро 2%.

### ***Коментар 4:***

У поглављу *Досадашње активности РАТЕЛ у анализи релевантног тржишта*, SBB DOO наводи:

„Као што РАТЕЛ истиче у Извештају, велепродајне услуге којима се омогућава средишњи приступ елементима мреже до сада су биле обухваћене велепродајним тржиштем широкопојасног приступа, које је претходно одређено за релевантно тржиште подложно претходној регулацији. Међутим, тешко је помирити досадашње активности и налазе РАТЕЛ-а у анализи релевантног тржишта са предметном анализом. Релевантно тржиште је недавно било предмет анализе (мај-август 2017. године; „Претходна анализа“), са дијаметрално супротним закључцима РАТЕЛ-а у погледу кључних индикатора структуре и динамике тржишта. РАТЕЛ је 6. новембра 2017. године донео решење којим је утврдио да Телеком Србија остаје оператор са значајном тржишном снагом на релевантном тржишту и одредио му је регулаторне обавезе. Телеком Србија је у марту 2018. године објавио нову Стандардну понуду за услуге широкопојасног приступа у велепродаји, која је на снази почев од 1. маја 2018. године.

Дакле, годину дана након Претходне анализе, девет месеци након утврђивања постојања једног SMP оператора на релевантном тржишту и свега месец дана након

ступања на снагу Стандардне понуде таквог SMP оператора, РАТЕЛ спроводи поновну анализу тржишта са значајно другачијим закључцима и обавезама, посебно у погледу пословања SBB-а. При том, кључни индикатори тржишта се нису значајније променили у односу на Претходну анализу, нити РАТЕЛ у Извештају образлаже одступање од сопствених претходних закључака<sup>31</sup>.

Неспорно је да чл. 60 Закона о електронским комуникацијама предвиђа да ће РАТЕЛ „најмање једном у три године“ вршити анализу тржишта, те да РАТЕЛ формалноправно има овлашћење да сваке године врши анализу релевантних тржишта. Међутим, усвајање нове анализе, са значајно другачијим закључцима у погледу стања на конкретном тржишту у односу на претходни документ истог органа, без адекватног образложења начина доношења таквих закључака и разлика у односу на претходне закључке, оправдано доводи до питања да ли су у конкретном предмету испоштована начела законитости и предвидивости, сразмерности и заштите права странака и остваривања јавног интереса, предвиђена правилима о управном поступку. Принципи правне сигурности и легитимних очекивања учесника на тржишту подразумевају стабилност и конзистентност одлучивања надлежних органа. При предвиђању инвестиција, буџетирању трошкова, планирању изградње мреже, SBB (и други учесници на тржишту) морају да буду у стању да се поуздају у коначне одлуке РАТЕЛ-а и процес анализе који им је претходио, односно да имају могућност да благовремено унапред планирају сопствене пословне стратегије. Значајно одступање од претходних закључака, без одговарајуће и свеобухватне анализе и образложења, непосредно крши саме темеље правне сигурности и основне циљеве Закона о електронским комуникацијама, који укључују предвидивост пословања и равноправне услове за пословање оператора.

При том, нарочито је важно да у конкретном случају није омогућено да се на релевантном тржишту испоље ефекти претходно изречених регулаторних обавеза јер, у тренутку спровођења анализе, одговарајућа стандардна понуда SMP оператора предвиђена као механизам успостављања ефективне конкуренције Претходном анализом није била на снази ни месец дана. Дакле, РАТЕЛ није себи дозволио да прати ефекте мера изречених претходном анализом, чиме се поставља питање оправданости спровођења нове анализе и изрицања другачијих регулаторних обавеза, што је супротно и европској пракси. [...]“

#### ***Одговор Агенције:***

Поступак анализе тржишта је спроведен у свему у складу са одредбама Закона о електронским комуникацијама, укључујући начела прописана истим.

---

<sup>31</sup> Напомене ради, РАТЕЛ у предметној анализи користи податке добијене од оператора за 2015, 2016 и 2017. годину, док је у Претходној анализи, између осталог, већ анализирао податке за 2015. годину. Дакле, РАТЕЛ закључке у Извештају ефективно доноси након анализе података за две године, који нису показали значајнија одступања у односу на претходни период. Референтни индикатори тржишта се нису значајније променили у односу на Претходну анализу, или РАТЕЛ макар не анализира који су се кључни критеријуми променили који у јуну 2018. године да би оправдали другачији закључак у односу на август 2017. године.

Одредбом члана 60. став 1. Закона прописано је, између осталог, да Агенција најмање једном у три године врши анализу релевантних тржишта, што значи да се развој тржишта посматра у периоду до наредне анализе тржишта. Агенција у периоду између анализа прати развој свих тржишта електронских комуникација и има право да по потреби анализира релевантна тржишта и у временском периоду краћем од 3 године уколико утврди да је на њима дошло до значајних структурних промена.

SBB DOO очигледно није упознат са Извештајем о анализи veleпродајног тржишта широкопојасног приступа (мај-август 2017. године) на који се позива, јер је поменути извештајем обухваћен период 2012- 2015. година, а не период од годину дана како SBB DOO тврди. Нови Извештај о анализи veleпродајног тржишта средишњег приступа обухвата период 2015 - 2017. година. Поступак анализе veleпродајног тржишта средишњег приступа извршен је ради усклађивања са Препоруком Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/EУ којом је veleпродајно тржиште средишњег приступа дефинисано као релевантно тржиште подложно претходној регулацији и фактички је заменило veleпродајно тржиште широкопојасног приступа. Међутим, без обзира на промену дефиниције овог тржишта у периоду који обухвата нова анализа (2015.-2017. година) наступиле су значајне промене на тржишту широкопојасног приступа на основу којих су изведени закључци о постојању оператора са ЗТС. Развој тржишта широкопојасног приступа се у периоду који обухвата анализа кретао у правцу значајног пораста броја претплатника који приступ Интернету реализују преко коаксијалне кабловске инфраструктуре, са годишњом стопом раста од скоро 13% у периоду 2015-2017. година, у односу на број претплатника који су Интернету приступали путем xDSL прикључака чији број у посматраном периоду просечно годишње опада за скоро 2%. Ако се посматра просечна годишња стопа раста броја претплатника само за операторе Телеком Србија а.д. и SBB DOO у периоду који обухвата анализа (2015-2017. година), она износи 0,71%, односно 21,09%, респективно, из чега се може закључити да број претплатника SBB DOO има неупоредиво већу просечну годишњу стопу раста, нарочито ако се има у виду да је број претплатника Телеком Србија а.д. у 2017. години забележио пад од готово 2% у односу на 2016. годину.

Када су у питању очекивани ефекти претходне анализе, Агенција жели да истакне да је Телеком Србија а.д. у марту 2018. године објавио нову Стандардну понуду, која је на снази почев од 1. маја 2018. године. Нова Стандардна понуда подразумева да је Телеком Србија а.д. у обавези да оператору кориснику пружи јединствену услугу *bitstream* приступа независно од примењене xDSL технологије којом се услуга реализује. Такође, цена порта је одвојена од цене линка за испоруку саобраћаја, а приступ се мора омогућити на DSLAM нивоу, IP нивоу и *Ethernet* нивоу, у складу са техничким могућностима Телеком Србија а.д. и захтевима оператора корисника. Такође, Стандардном понудом је дефинисано да је Телеком Србија а.д. у обавези да, у складу са техничким могућностима и на оправдане захтеве оператора корисника омогући техничке услове за пружање IP телефоније (*VoIP*), IP телевизије (*IPTV*) и видеа на захтев (*Video on Demand*) на малопродајном тржишту, унутар услуге *bitstream*

приступа, путем закупуивања логичких канала, што скупа представља побољшања у односу на стару Стандардну понуду, који имају за циљ да операторима корисницима омогуће да своју понуду боље прилагоде сопственим технолошким и пословним потребама. Наведена Стандардна понуда се примењује и даље без обзира на то што је нова анализа тржишта у току. Након завршетка анализе тржишта и доношења решења о одређивању SBB DOO за оператора са значајном тржишном снагом, SBB DOO ће имати обавезу да објави стандардну понуду за велепродајну услугу широкопојасног приступа чиме ће бити омогућено да оператори корисници бирају инфраструктуру преко које ће пружати услуге крајњим корисницима.

### **Коментар 5:**

„Посебно треба напоменути необичност чињенице да, истовремено са предметном регулацијом, значајан део акутних проблема телекомуникационих тржишта у Србији није био предмет сличног разматрања РАТЕЛ-а. Велепродајно тржиште средишњег приступа Интернету се функционално може упоредити са пружањем услуга мобилне телефоније путем виртуелних оператора (енг. *Mobile Virtual Network Operator*). Међутим, тржиште мобилне телефоније у Републици Србији континуирано има олигополску структуру, са наслеђеним појединачним дозволама постојећих оператора и врло малим бројем MVNO оператора, са занемарљивим присуством на тржишту, те у претходној пракси нису разматрани ни утврђени регулаторни услови пружања релевантних велепродајних услуга заинтересованим операторима. Истовремено, у Европи постоји деценијска традиција претходне регулативе у MVNO сектору и значајно конкурентније малопродајно тржиште<sup>32</sup>. Паралелно, и имајући све наведене околности у виду, РАТЕЛ међу првима у Европи регулише велепродајне услуге средишњег приступа кабловских оператора (који немају могућност пружања мобилних услуга, за разлику од *incumbent* оператора). Поставља се питање примене принципа недискриминаторног и равноправног третмана свих оператора активних на националном тржишту, укључујући посебно однос регулатора према пословању Телеком Србија и приватним операторима.“

### **Одговор Агенције:**

Велепродајно тржиште приступа и оригинације позива у мобилној мрежи не представља тржиште подложно претходној регулацији, ни према старој Препоруци Комисије о релевантним тржиштима 2007/879/ЕЗ, ни према новој Препоруци Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ. Наведено тржиште је било дефинисано као релевантно тржиште према Препоруци Комисије о релевантним тржиштима 2003/311/ЕЗ из 2003. године и регулација овог тржишта је увелико превазиђена у Европи. Међутим, и поред тога Агенција активно прати ситуацију и на овом тржишту и предузимаће одређене регулаторне мере уколико буде потребе.

Број MVNO сам по себи не представља мерило конкурентности тржишта мобилне

---

<sup>32</sup> Примера ради, у Аустрији постоји 16 MVNO оператора, Француској 50, Италији 19, Холандији 73, Пољској 21 итд.



телефоније. За сагледавање конкуренције на тржишту мобилне телефоније уобичајена је пракса да се користи Herfindahl–Hirschman-ов индекс (HHI) који служи за мерење концентрације одређеног тржишта, а утврђује се као збир квадрата тржишних учешћа. Агенција сваке године објављује вредност овог индекса за тржиште мобилне телефоније и његова вредност за 2017. годину бележи најнижу вредност у последњих пет година, што указује на мањи степен концентрације тржишта, односно повећање конкуренције.

Коментар да је у Европи присутна дугогодишња регулација приступа у мобилној мрежи је паушалан и нетачан. У Европској унији, према подацима *Cullen International*, у већини земаља се MVNO операторима приступ омогућава на комерцијалној основи. Од 32 анализираних земаља, само у 5 земаља приступ за MVNO операторе је регулисан на основу претходно извршене анализе veleпродајног тржишта приступа и оригинације позива у мобилној мрежи. У 4 земаље је приступ MVNO операторима омогућен на основу дозволе за коришћење фреквенција (као обавеза у оквиру процедуре аукције спектра), док је у 9 земаља обавеза проистекла на основу Закона о заштити конкуренције.

Када је у питању примена начела недискриминаторног и равноправног третмана свих оператора активних на националном тржишту, Агенција још једном указује да је поступак анализе тржишта спроведен у свему у складу са одредбама Закона о електронским комуникацијама, укључујући начела прописана истим.

#### **Коментар 6:**

У поглављу *Дефинисање релевантног тржишта*, SBB DOO наводи:

„[...] Прво, РАТЕЛ није анализирао наведене критеријуме [из члана 59. Закона о електронским комуникацијама] у анализи предметног тржишта, чиме је непосредно прекршен Закон о електронским комуникацијама. РАТЕЛ није применио Тест три критеријума или анализирао постојање регулаторних препрека, оправданост претходне регулације и немогућност отклањања недостатака применом прописа о заштити конкуренције. Друго, Извештај садржи озбиљне методолошке пропусте у погледу дефинисања релевантног тржишта, који сходно томе имају значајне ефекте на анализу стања на тржишту.“

#### **Одговор Агенције:**

У вези са примедбом о наводном кршењу одредбе члана 59. Закона и неспровођењу Теста три критеријума, Агенција напомиње да се Тест три критеријума према тачки 2. Препоруке Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ примењује када се за релевантна тржишта одређују она тржишта која нису прописана том Препоруком. Када је реч о тржиштима прописаним Препоруком, Тест три критеријума се не спроводи, јер су та тржишта идентификована као релевантна на основу већ спроведеног Теста три критеријума, те сходно уводној изјави 19. Препоруке Комисије о релевантним

тржиштима 2014/710/ЕУ национална регулаторна тела треба да пођу од претпоставке да су ти критеријуми испуњени:

*„The markets listed in the Annex have been identified on the basis of the above mentioned three cumulative criteria. **The national regulatory authorities should start from a presumption that, in these markets, the three criteria are met**”*

Како је предметно veleпродајно тржиште средишњег приступа једно од тржишта прописаних Препоруком Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ као релевантно тржиште, Тест три критеријума се не примењује.

Уједно, одредбом члана 59. став 1. Закона прописана је дефиниција релевантног тржишта, која обухвата три критеријума, док је одредбом члана 60. став 1. Закона прописано да, између осталог, Агенција врши анализу релевантних тржишта уз примену одговарајућих препорука Европске уније и анализи тржишта и утврђивању значајне тржишне снаге, што у овом случају подразумева поступање у складу са тачком 2. Препоруке Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ, те ова примедба није основана.

#### **Коментар 7:**

У поглављу *Пропуштање да се утврди недостатак конкуренције на малопродајном нивоу релевантног тржишта и пропуштање да се спроведе анализа очекиваног развоја тржишта*, SBB DOO наводи:

„Неспорно је да је Анексом Препоруке Европске Комисије од 9. октобра 2014. године о релевантним тржиштима производа и услуга у области електронских комуникација подложним претходној (*ex ante*) регулацији (2014/710/ЕУ; “2014 Препорука”) veleпродајно тржиште средишњег приступа идентификовано као једно од тржишта у којима би претходна регулација могла бити оправдана. Постоји сада већ значајна пракса регулатора у Европској Унији и региону где се предметно тржиште анализира ради потенцијалне регулације. Међутим, 2014 Препорука је изричита у томе да би на предложеним тржиштима претходна регулација била могућа (не обавезна), да је основни циљ регулације да се малопродајна тржишта учине конкурентним у интересу потрошача<sup>33</sup>. Претходна регулација се намеће искључиво на тржиштима која нису довољно конкурентна (где постоје актери са значајном тржишном снагом и значајне баријере тржишној конкуренцији, при чему мере заштите конкуренције нису довољне), при чему је неопходно имати у виду да ли ће тржиште бити конкурентно у будућности<sup>34</sup>. Обрнуто, уколико се након спроведене анализе утврди да је тржиште конкурентно, не усваја се претходна регулација, а уколико су регулаторне обавезе већ наметнуте, укидају се<sup>35</sup>.“

<sup>33</sup> 2014 Препорука, рецитал 2. Сам РАТЕЛ је након спроведене анализе veleпродајног тржишта висококвалитетног приступа утврдио да ово тржиште у Србији није прикладно да буде претходно регулисано, што значи да не усваја аутоматски или механички препоруке.

<sup>34</sup> 2014 Препорука, рецитал 6. Директива 2002/21/EU, рецитал 27.

<sup>35</sup> Директива 2002/21/ЕС, чл. 16, ст. 2-3.

### **Одговор Агенције:**

Агенција указује да се у уводној изјави 10. Препоруке Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ наводи да ако се посматрано малопродајно тржиште, уз изостанак претходне (ex ante) регулације, не креће у правцу успостављања делотворне конкуренције, потребно је одредити одговарајућа veleprodajna тржишта подложна претходној регулацији. С друге стране, ако се предметно малопродајно тржиште, уз изостанак претходне регулације на повезаним релевантним veleprodajnim тржиштима, развија у правцу успостављања делотворне конкуренције, регулација на veleprodajном нивоу више није потребна, што није случај са малопродајним тржиштем широкопојасног приступа Интернету у Републици Србији. То значи да се не може констатовати да на посматраном малопродајном тржишту постоји делотворна конкуренција само зато што оно Препоруком Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ није одређено као релевантно, већ је потребно извршити процену степена конкуренције на њему у случају одсуства регулације на ускоповезаном veleprodajном тржишту.

На veleprodajним тржиштима која дају инпуте за више малопродајних тржишта (као што је veleprodajно тржиште средишњег приступа) регулација је неопходна чак и када на неком од повезаних малопродајних тржишта постоји делотворна конкуренција, што је наведено и у Експланаторном меморандуму (страна 15):

*„In general, the starting point of the analysis is whether the downstream retail market(s) are effectively competitive, by assessing any market failures likely to result in SMP that would be observed in the absence of SMP regulation in the relevant retail and related wholesale market(s), but including other regulation. Given that regulatory obligations on SMP operators have been in place in some cases for over a decade, the factual evidence from the retail markets will mostly show a situation that is affected by the presence of economic regulation. An initial view that a retail market is effectively competitive must be tested in order to determine whether SMP would be likely in the event that existing regulation is removed at wholesale and, if applicable, at retail level. In this respect NRAs should analyse all existing and potential relevant competitive constraints and the possibility of consumer harm.*

*In this respect it is worth noting that some downstream markets require more than one wholesale input (e.g. retail call markets require termination, origination and transit as inputs), and some wholesale inputs affect several downstream markets (e.g. broadband access can give operators access to several retail markets other than internet services, such as, for example, voice, broadcasting and SMS). Therefore, the regulation of wholesale inputs may continue to be necessary even when one of the related retail markets appears to be effectively competitive, and, conversely, regulation of a particular wholesale input may not be sufficient to address a market failure at the retail level.“*

Из наведеног је јасно да чак и се закључи да се малопродајно тржиште креће у правцу успостављања делотворне конкуренције, што у Србији још увек није случај, не значи аутоматски да регулација повезаног veleпродајног тржишта није потребна, већ да директна регулација тог малопродајног тржишта није неопходна.

У Републици Србији је veleпродајно тржиште широкопојасног приступа интернету регулисано од 2011. године, и захваљујући томе је постигнут одређени напредак у погледу повећања броја алтернативних оператора који нуде услугу широкопојасног приступа интернету путем xDSL технологије на малопродајном тржишту којих сада има 27, али то не значи да на посматраном тржишту постоји делотворна конкуренција, јер Телеком Србија а.д. и даље има преко 40% тржишног учешћа. Регулација два повезана veleпродајна тржишта, veleпродајног тржишта средишњег приступа које је предмет ове анализе и veleпродајног тржишта локалног приступа које укључује рашчлањени приступ локалној петљи и кабловску канализацију има за резултат да на повезаном малопродајном тржишту широкопојасног приступа Интернету није потребна претходна регулација, али и даље постоје одређене препреке које би додатно нарушиле конкуренцију уколико би се дерегулисала повезана veleпродајна тржишта.

Препоруком Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ, у тачки 1, прописано је приликом дефинисања релевантних тржишта с обзиром на националне околности у складу с чланом 15. став 3. Директиве 2002/21/ЕЗ, да би национална регулаторна тела требало да анализирају тржишта производа и услуга утврђена у Препоруци. У тачки 3. Препоруке Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ предвиђено је да када национална регулаторна тела утврђују да неко од тржишта наведених у Препоруци није подложно претходној регулацији у посебним националним околностима, национална регулаторна тела би требало да докажу, а Комисија ће проверити, да није задовољен барем један од три критеријума наведен у тачки 2. Наведени пример из фусноте 3 који се тиче анализе veleпродајног тржишта висококвалитетног приступа, у којем је Агенција утврдила да тржиште није подложно претходној регулацији, иако је прописано Препоруком Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ, управо се односи на случај из тачке 3. Препоруке, а не из тачке 2. Препоруке, када због специфичних националних околности дато тржиште не подлеже претходној регулацији, те је неопходно доказати да на истом тржишту не постоји оператор са значајном тржишном снагом.

Одредбом члана 60. став 1. Закона прописано је, између осталог, да Агенција врши анализу релевантних тржишта уз примену одговарајућих препорука Европске уније и анализи тржишта и утврђивању значајне тржишне снаге. Агенција је, на основу својих законских овлашћења, спровела анализу предметног тржишта уз примену Препоруке Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ, којом је veleпродајно тржиште средишњег приступа одређено као релевантно тржиште и у односу на које се не примењује Тест три критеријума, осим уколико се у светлости националних околности цени да то тржиште није подложно претходној (*ex ante*) регулацији, а имајући у виду да је тржиште већ било подложно претходној регулацији као veleпродајно тржиште

широкопојасног приступа у складу са Препоруком Комисије о релевантним тржиштима 2007/879/ЕЗ.

#### **Коментар 8:**

„За сваког регулатора из области електронских комуникација, почетна тачка за утврђивање да ли је конкретно veleпродајно тржиште подложно претходној регулацији је анализа одговарајућег малопродајног тржишта, а посебно да ли је малопродајно тржиште ефективно конкурентно<sup>36</sup>. Тек ако малопродајно тржиште није (и неће бити у будућности, јер је неопходно анализирати очекивани развој тржишта) конкурентно без претходне регулативе, надлежни орган анализира одговарајуће veleпродајно тржиште. Уколико је малопродајно тржиште конкурентно (или се може очекивати да ће бити конкурентно у будућности) и без претходне регулације veleпродајног тржишта, надлежни орган неће регулисати veleпродајно тржиште<sup>37</sup>.

Дакле, иако у Европској Унији постоји претпоставка да су одређена (vелепродајна) тржишта начелно пододна за претходну регулацију (укључујући тржиште средишњег приступа), неопходно је у сваком конкретном случају анализирати да ли постоји, или се може очекивати, одржива конкуренција на повезаном малопродајном тржишту без претходне регулације, или се не може регулисати veleпродајно тржиште<sup>38</sup>.

Међутим, РАТЕЛ није спровео одговарајућу анализу конкуренције на малопродајном нивоу тржишта у конкретном случају, већ је одмах анализирао сам veleпродајни ниво тржишта, односно стање на тржишту средишњег приступа. Имајући у виду карактеристике релевантног тржишта, укључујући ценовну конкуренцију и међусобни конкурентски притисак xDSL услуге и кабловског Интернета, односно постојање значајног број алтернативних оператора, не може се претпоставити да је малопродајно тржиште широкопојасног приступа Интернету у Србији неконкурентно, без спровођења одговарајуће анализе. Напротив, на стр. 46. Извештаја, РАТЕЛ налази да широкопојасни приступ Интернету врши „значајан ценовни притисак на приступ путем бакарних парица коришћењем xDSL технологија, односно да би корисници у случају повећање цене приступа, прешли на услугу кабловских оператора“, чиме имплицира постојање ефективне конкуренције на малопродајном тржишту. Саме упоредне цене Интернет пакета оператора указују на значајан степен међусобне конкуренције, односно заменљивости услуга. РАТЕЛ не може користити ценовну конкуренцију као аргумент заменљивости услуга, а потом у потпуности игнорисати последице овакве анализе по основни предуслов регулације.

С обзиром на наведене чињенице, РАТЕЛ је пропустио да идентификује конкретне проблеме у погледу конкуренције на малопродајном тржишту, те нема правни основ за анализу стања на veleпродајном тржишту, нити изрицање одређених мера (јер нису

<sup>36</sup> 2014 Препорука, рецитал 7-9. и 18. 2018 SMP Смернице, рецитал 15-16 и 26.

<sup>37</sup> 2014 Препорука, рецитал 10. Коначно, један од циљева претходне регулације јесте да се прогресивно смањује претходна регулација како се развија конкуренција на тржишту (рецитал 1. и 17). 2018 SMP Смернице, рецитал 18

<sup>38</sup> 2014 Препорука, рецитал 19.

утврђени конкретни проблеми чијој корекцији доприносе изречене мере). У складу са основним принципима претходне регулације, изречене мере морају бити сразмерне и директно повезане са исправљањем идентификованих проблема на малопродајном тржишту, у интересу крајњих корисника – у конкретној анализи, оваква веза не постоји. Дакле, РАТЕЛ у конкретном случају није смео да настави да анализира повезано велепродајно тржиште средишњег приступа.“

**Одговор Агенције:**

Предмет анализе је велепродајно тржиште средишњег приступа које је анализирано са становишта велепродаје, уз уважавање карактеристика које произлазе из повезаног малопродајног тржишта. Између малопродајног и велепродајног тржишта широкопојасног приступа јавља се међусобна зависност која се огледа у томе да тражња за услугама на велепродајном тржишту произлази из тражње на тржишту малопродаје, па се у склопу анализе велепродајног тржишта средишњег приступа морају узети у обзир и карактеристике повезаног малопродајног тржишта. Приликом анализе супституције на страни тражње на малопродајном нивоу утврђено је да широкопојасни приступ интернету коришћењем xDSL технологија преко бакарне парице, коришћењем кабловске мреже оператора дистрибуције медијских садржаја и коришћењем оптичких каблова у FTTx архитектури чине део истог малопродајног тржишта. Одређивање производне димензије тржишта представља део поступка дефинисања релевантног тржишта и врши се према критеријумима за дефинисање релевантног тржишта који су наведени у Смерницама Европске комисије (2002/С 165/03) на страни 6:

*„Relevant product/ service market comprises all those products or services that are sufficiently interchangeable or substitutable, not only in terms of their objective characteristics, by virtue of which they are particularly suitable for satisfying the constant needs of consumers, their prices or their intended use, but also in terms of the conditions of competition and/or the structure of supply and demand on the market in question. Products or services which are only to a small, or relative degree interchangeable with each other do not form part of the same market. NRAs should thus commence the exercise of defining the relevant product or service market by grouping together products or services that are used by consumers for the same purposes (end use).“*

Оцена супституције на страни тражње и на страни понуде се врши искључиво да би се утврдило које услуге које чине исто релевантно тржиште. Уколико две или више услуга припадају истом релевантном тржишту не значи да на том тржишту постоји делотворна конкуренција. Постојање делотворне конкуренције на овако дефинисаном релевантном тржишту се испитује у наредној фази анализе тржишта приликом оцене критеријума којима се утврђује да ли на тржишту постоји један или више оператора са значајном тржишном снагом.

### **Коментар 9:**

„Друго, РАТЕЛ уопште није спровео динамичку анализу очекиваног развоја тржишта (енг. *forward-looking perspective*), која је основни постулат 2014 Препорука и 2018 SMP Смерница<sup>39</sup>. Овакав приступ обавезује надлежне органе да разматрају развој тржишта најмање у периоду следеће анализе<sup>40</sup>. РАТЕЛ је разматрао постојеће стање на тржишту (одступивши од закључака прошлогодишње анализе, без образложења), без разматрања очекиваног развоја тржишта, односно утврђивања будућих трендова и кретања тржишта. Ово је нарочито важно јер на конкретном тржишту постоје значајне индикације предстојећег интензивног технолошког развоја те су (неутврђени) евентуални недостаци конкуренције неодрживи у кратком или средњем року, што указује на неоправданост предложене регулације. РАТЕЛ дакле потпуно занемарује актуелне трендове, укључујући посебно снажан развој мобилног широкопојасног Интернета и оптичке инфраструктуре, што такође представља значајан пропуст у методологији конкретне анализе.“

### **Одговор Агенције:**

Агенција је разматрала трендове на релевантном тржишту и управо на основу њих извела закључке који су наведени у извештају. У периоду који обухвата анализа (2015-2017. година), број претплатника који приступ Интернету реализују преко коаксијалне кабловске инфраструктуре је остварио просечан годишњи раст од 12,93%, док је у истом периоду број претплатника који су Интернету приступали путем xDSL прикључака остварио просечан годишњи пад од 1,6% што заједно са другим битним факторима наведеним у извештају о анализи, оправдава налазе изнете у извештају.

Агенција је узела у обзир и технолошки развој на предметном тржишту кроз анализу понуде мобилних оператора, као и понуде оператора који приступ до крајњег корисника реализују путем оптичке инфраструктуре.

У случају приступа Интернету путем мобилних мрежа, Агенција остаје при ставу да мобилни широкопојасни приступ Интернету (укључујући и приступ преко USB модема) не представља супститут малопродајној услузи широкопојасног приступа Интернету преко xDSL технологије, као што је наведено у поглављу 3.2.1.4. *Приступ коришћењем мобилних мрежа (EDGE, UMTS, HSDPA, LTE) као супститут приступу коришћењем xDSL технологија преко бакарне парице*. Овакав закључак је у складу са Експланаторним меморандумом из 2014. године у коме се наводи да се не може извести јасан закључак на нивоу Европске уније да ли широкопојасни приступ Интернету који се реализује путем мобилних мрежа и LTE технологије треба да се укључи у релевантно малопродајно тржиште, већ то зависити од случаја до случаја.

Приступ путем оптичке инфраструктуре је у складу са Извештајем укључен у дефиницију тржишта, чиме је Агенција потврдила да прати трендове развоја. Међутим, узимајући у обзир веома малу заступљеност ове услуге (5% тржишног учешћа мерено

<sup>39</sup> 2018 SMP Смернице, рецитал 13-14.

<sup>40</sup> У пракси европских регулатора, анализе се не спровode на сваких годину дана.

бројем претплатника на малопродатном тржишту широкопојасног приступа Интернету и свега нешто преко 360 хиљада *homes passed*), Агенција сматра да није пропорционално да се операторима са значајном тржишном снагом пропишу регулаторне обавезе везане за овај вид приступа. Процент претплатника који приступ Интернету реализују путем оптичке инфраструктуре у FTTH архитектури оператора Телеком Србија а.д. представља свега нешто више од 12% укупног броја корисника фиксног широкопојасног приступа Интернету реализованих у FTTH архитектури, односно нешто преко 0,2% укупног броја претплатника фиксног широкопојасног приступа Интернету. Из наведеног је јасно да је, без обзира на интензиван раст, број претплатника путем оптичке инфраструктуре веома мали у односу на претплатнике који широкопојасни приступ Интернету реализују путем осталих видова приступа путем мреже бакарних парица и xDSL технологије и хибридних оптичко-коаксијалних мрежа оператора дистрибуције медијских садржаја. Због јако малог броја претплатника који широкопојасни приступ Интернету реализују путем оптичке инфраструктуре у FTTH/V архитектури, чак иако се претпостави да ће се историјски тренд раста броја ових претплатника наставити и у периоду до наредне анализе (просечна годишња стопа раста претплатника који су приступ Интернету реализовали путем оптичке инфраструктуре у периоду 2015-2017. година износи 57%), Агенција сматра да овај вид приступа неће достићи значајније учешће у периоду до наредне анализе.

#### **Коментар 10:**

„Коначно, РАТЕЛ не примењује тзв. модификовани гринфилд приступ, којим се регулатори обавезују да анализирају развој тржишта у одсуству постојеће регулације, односно да утврде да ли постоји конкретни ризик штете по потрошаче у случају изостанка претходне регулације<sup>41</sup>. Дакле, Извештај не садржи анализу којом би упоредио ефекте предложене регулације и изостанка регулације<sup>42</sup>. У том смислу, посебно је важно размотрити техничке и економске услове испуњавања наведених обавеза, односно под којим условима би Телеком Србија и SBB били у стању да понуде предметне услуге и који учесници на тржишту су очекивани бенефицијари изречених мера. На тај начин, утврдило би се да је средишњи приступ мрежи Телеком Србија довољан услов за тржишну конкуренцију алтернативних оператора на малопродатном нивоу (јер им омогућава приступ корисницима на целокупној националној територији, под значајно повољнијим условима, услед специфичних карактеристика технологије која се користи), а да не постоји никаква додатна вредност изрицања сличних мера SBB-у, с обзиром да са отварањем мреже Телеком Србија, сви учесници на тржишту имали еквивалентну покривеност територије и корисника коју SBB има; дакле, изрицањем регулаторних мера Телеком Србија као SMP оператору се исцрпљује циљ регулације, с обзиром да било који оператор већ има приступ услузи какву би му SBB пружио. У смислу географске покривености територије Србије и заинтересованих

---

<sup>41</sup> 2018 SMP Смернице, рецитал 17-18. Експланаторни меморандум (радни документ) о примени 2018 SMP Смерница, стр. 24.

<sup>42</sup> Овде је нарочито важна чињеница да је анализа спроведена неуобичајено брзо након Претходне анализе, с обзиром да није било могућности да се испитају ефекти успостављене стандардне понуде Телеком Србија, односно да није јасно ни какви су ефекти постојећег регулаторног оквира.



корисника, тек би се обједињавањем мрежа свих кабловских оператора добила мрежа која би била макар у одређеној мери упоредива са услугом Телеком Србија (али ни тад потпуно): регулација једног кабловског оператора (па и највећег) не омогућава креирање заменљиве услуге.“

### ***Одговор Агенције:***

Регулација на тржишту *bitstream* приступа постоји још од 2011. године и стање тржишта на коме постоје и други оператори који су у могућности да понуде широкопојасни приступ Интернету путем xDSL технологије последица је, између осталог, постојања регулације у овој области.

Приступ Интернету путем xDSL технологије и путем коаксијалне мреже реализују се преко две различите врсте мрежа и циљ ове анализе предметног тржишта је да се алтернативним операторима понуди могућност избора инфраструктуре којом ће својим крајњим корисницима понудити услугу широкопојасног приступа Интернету. Алтернативни оператори би на овај начин имали избор како оператора тако и инфраструктуре путем које ће реализовати своју услугу. Исто тако, приступ Интернету путем коаксијалне кабловске мреже омогућава крајњим корисницима постизање брзина које су упоредиве само са приступом путем VDSL, а не и ADSL технологије, што би значило да би алтернативни оператори били у могућности да се одреде и на основу очекиваних протока које својим крајњим корисницима желе да понуде (у случају да на одређеној територији не постоји могућност пружања приступа путем VDSL технологије, а постоји путем коаксијалне кабловске мреже).

### ***Коментар 11:***

„РАТЕЛ није утврдио било које специфичности услуге SBB-а у односу на заинтересоване операторе које би оправдале паралелну регулацију, односно беневит који би оператори-корисници имали уколико би, поред Телеком Србија, добили приступ и мрежи SBB-а<sup>43</sup>. Ово је нарочито важно имајући у виду принцип технолошке неутралности регулације, што све указује да је наметање регулаторних обавеза SBB-у сувишно и несразмерно, јер се реплицирају већ постојеће услуге (с обзиром на територијалну распрострањеност и предности инфраструктуре Телеком Србија). Такође, SBB се ставља у неравноправни положај у односу на све друге кабловске операторе: као резултат анализе, Коперникус би имао приступ инфраструктури SBB у Пожаревцу, али SBB не би имао сличан приступ инфраструктури Коперникус-а у Јагодини, где је потоњи има развијену инфраструктуру и значајнији број корисника – а SBB није уопште присутан. Не постоји логички оправдан основ за дискриминаторни третман кабловских оператора, уколико се разматрају наведене лимитираности територијалне распрострањености њиховог пружања услуга. При том, приступ инфраструктури Телеком Србија би задовољио потребе и једног и другог кабловског оператора, на недискриминаторној основи.

---

<sup>43</sup> Ово је посебно важно с обзиром да се изреченим мерама уређују квалитет и цена услуге, што значи да би услуга СББ-а и Телеком Србија, из угла оператора-корисника, била униформна.

Изрицање регулаторних мера везано за велепродајно тржиште средишњег приступа мора да буде сразмерно циљевима регулације, односно исправљању уочених недостатака на малопродајном тржишту широкопојасног приступа Интернету, и подобно за корекцију таквих недостатака. Регулација, односно праћење пословања и наметање значајних трошкова и ограничења пословања оператора не може и не сме сама по себи бити циљ.“

### ***Одговор Агенције:***

Како је наведено у одговору на претходни коментар, циљ је да се алтернативним операторима омогући избор између две врсте мрежа у складу са техничким могућностима самих оператора који су у обавези да пружају услугу *bitstream* приступа. То значи да су оператори са ЗТС у обавези да операторима корисницима понуде услугу у складу са сопственим техничким могућностима.

Када су у питању други кабловски оператори, имајући у виду њихово тржишно учешће мерено бројем корисника, неспорно је да ни један од њих нема тржишно учешће које се може упоредити са тржишним учешћем SBB DOO, те Агенција одређивање регулаторних обавеза овим операторима сматра несразмерним.

### ***Коментар 12:***

У поглављу *Производна димензија велепродајног релевантног тржишта*, SBB DOO наводи:

„[...] SBB сматра да Извештај садржи значајне недостатке у погледу анализе заменљивих начина приступа, а посебно у погледу најперспективнијих алтернативних технологија: оптичке мреже и мобилног Интернета.

РАТЕЛ је био дужан да детаљније разматра услугу мобилног Интернета, с обзиром на обавезу анализе очекиваног развоја тржишта у будућности. Очигледно је да мобилни Интернет континуирано представља услугу са највећим потенцијалом раста на тржишту широкопојасног приступа Интернету, а која по својим функционалним карактеристика у релативно блиској будућности може представљати супститут фиксном широкопојасном Интернету, те није оправдано не анализирати детаљно очекивани развој ове услуге у предметном Извештају.

Наведено не представља само апстрактне наводе: још прошле године, Комисија за заштиту конкуренције је у својој анализи малопродајног тржишта пружања услуге широкопојасног приступа Интернету изричито обухватила мобилни Интернет путем наменског USB модема [...] <sup>44</sup>.

РАТЕЛ закључује да ће са технолошке стране, мобилни Интернет бити у перспективи упоредив са капацитетима који се нуде у фиксним широкопојасним мрежама [...] <sup>45,46</sup>.

<sup>44</sup> Решење бр. 6/0-03-01/2017-26, од 13. марта 2017. године (SBB/ИКОМ), стр. 22-23.

<sup>45</sup> Извештај, стр. 29.

[...] РАТЕЛ (супротно изричитим закључцима Комисије за заштиту конкуренције у погледу USB модема и супротно јасним трендовима развоја тржишта) онда закључује да приступ преко мобилне мреже не представља заменску услугу, већ комплементарну услугу фиксном широкопојасном приступом Интернету на основу тренутних функционалних карактеристика [...] <sup>47</sup>.

Сам РАТЕЛ наводи да је развој мобилних технологија „брз“ и да је пораст броја корисника мобилног Интернета „константан“. С обзиром да постоји обавеза спровођења анализе очекиваног развоја релевантног тржишта, односно да је РАТЕЛ дужан да не разматра само постојеће стање на тржишту, већ и предстојећи развој конкуренције, чињеница да се РАТЕЛ у анализи мобилних услуга задржао на „тренутним функционалним карактеристикама“ услуге представља озбиљну грешку. РАТЕЛ је дужан да узме у обзир очекивани развој услуга мобилног широкопојасног приступа Интернету, њихов ефекат и конкурентски притисак на пружање услуга фиксног широкопојасног приступа Интернету и последични очекивани развој стварне или потенцијалне конкуренције.

Према подацима самог РАТЕЛ-а, укупан број активних корисника мобилног широкопојасног приступа у 2017. години износио је око 5,6 милиона <sup>48</sup>, док је укупни број претплатника фиксног широкопојасног приступа Интернету износио свега 1,48 милиона <sup>49</sup>. Покривеност становништва сигналом LTE мобилне мреже (коју сам РАТЕЛ сматра перспективно упоредивом са капацитетима фиксних широкопојасних мрежа) је иста или значајно већа од покривености мрежама кабловских оператора <sup>50</sup>. Уколико се технолошке баријере у очекиваном периоду смањују, у складу са налазима РАТЕЛ-а, несумњиво је да трендови будућег развоја тржишта фаворизују управо мобилне мреже.

Несумњиво је да пружање услуга Интернету преко мобилних мрежа представља значајни потенцијал и перспективу развоја релевантног тржишта. Технолошки унапређене мобилне мреже новије генерације врше значајан потенцијални конкурентски притисак, односно представљају озбиљну потенцијалну конкуренцију операторима фиксног Интернет приступа у Србији и у перспективи ће бити све више заменљиви фиксном широкопојасном приступу у краткорочном и средњерочном периоду. Међутим, РАТЕЛ ово ни на који начин не узима у обзир у Извештају. При том, Телеком Србија има дугорочно снажну и стабилну позицију у пружању услуга мобилног Интернета, док кабловски оператори немају могућност пружања наведене услуге, што значи да су у неповољнијем положају у односу на *incumbent*-а, односно да је тржишна снага Телеком Србија чак потцењена у овом погледу.“

---

<sup>46</sup> Извештај, стр. 33.

<sup>47</sup> Извештај, стр. 48.

<sup>48</sup> Извештај, стр. 34. Поређења ради, према годишњем извештају РАТЕЛ-а за 2016. годину, овај број је износио 5,1 милион, што је раст од 9,8% на годишњем нивоу (стр. 90. и 92). У 2016. години, укупан приход од пренос података путем мобилне мреже је износио око 3,7 милијарди динара.

<sup>49</sup> Извештај, стр. 30.

<sup>50</sup> Извештај, стр. 46. РАТЕЛ наводи да је покривеност општина мрежом кабловских оператора 78%, што је, с обзиром на чињеницу да инфраструктура није присутна на целокупној територији општине, *de facto* значајно мање.

### **Одговор Агенције:**

Агенција је узела у обзир технолошки развој на предметном тржишту кроз анализу понуде мобилних оператора.

У случају приступа Интернету путем мобилних мрежа, Агенција остаје при ставу да мобилни широкопојасни приступ Интернету (укључујући и приступ преко USB модема) не представља супститут малопродајној услузи широкопојасног приступа Интернету преко xDSL технологије, као што је наведено у поглављу 3.2.1.4. *Приступ коришћењем мобилних мрежа (EDGE, UMTS, HSDPA, LTE) као супститут приступу коришћењем xDSL технологија преко бакарне парице.* Број корисника који свој приступ Интернету реализују путем наменског USB модема чини свега 5% укупног броја корисника мобилног широкопојасног приступа Интернету.

Услуга фиксног широкопојасног приступа Интернету преко xDSL технологије подразумева **гарантоване и непроменљиве** брзине током уговорног периода уз **неограничени приступ Интернету у погледу количине пренетих и преузетих података**. Велике брзине приступа у комерцијално доступним пакетима мобилог Интернета важе само за одређену унапред дефинисану количину пренетих података, након чега се брзина преноса података смањује на значајно мању вредност. Такође, максималне рекламиране брзине зависе од броја корисника и могуће су значајне варијације у зависности од степена оптерећености базне станице. То је јасно видљиво из понуда мобилних оператора, где на пример оператор VIP Mobile d.o.o. у оквиру пакета „Кућни нет“, на званичној Интернет страници наводи да "приказане брзине преноса података важе само за првих 100 GB, након тога брзина преузимања података износи до 2Mb/s" што значи да у овом случају постоји одређени неограничен приступ Интернету преко мобилне мреже, али да се корисницима аутоматски смањује уговорена брзина преноса података након што истроше 100 GB. Из наведеног следи да понуђена услуга у функционалном смислу не може бити супститут услузи фиксног широкопојасног приступа Интернету преко xDSL технологије која на посматраном географском тржишту подразумева **гарантоване и непроменљиве брзине током уговорног периода** уз неограничени приступ Интернету у погледу количине пренетих и преузетих података.

### **Коментар 13:**

„Даље, РАТЕЛ сматра да оптички каблови реализовани у FTTx мрежној архитектури представљају супститут приступу коришћењем xDSL технологије, односно део малопродајног тржишта широкопојасног приступа Интернету и велепродајног тржишта средишњег приступа [...].

[...] РАТЕЛ потом у потпуности занемарује наведене показатеље [на страни 30. Извештаја] у анализи будућег стања на тржишту. С обзиром на обавезу узимања у обзир очекиваног развоја конкуренције на релевантном тржишту (односно супериорности оптичке мреже), ово представља озбиљан пропуст и то не само апстрактне природе – као што је РАТЕЛ-у добро познато, Телеком Србија и Huawei

тренутно имплементирају заједничко улагање са циљем да 80% територије Србије покрију VDSL *vectoring* технологијом и до 50% GPON технологијом по оптици. Међутим, РАТЕЛ додатно погоршава наведену ситуацију, закључком да се обавезе оператора са значајном тржишном снагом не односе на оптичку мрежу [на страни 79. Извештаја].

Наведеним приступом се у потпуности занемарује анализа очекиваног развоја релевантног тржишта (где је јасно да оптичка инфраструктура представља перспективу развоја релевантног тржишта и обесмишљава дугорочна регулативе (јер се занемарује управо технологија са највећом перспективом развоја, зарад регулисања инфериорног начина приступа). Такође, с обзиром на јавно доступне стратешке планове, директно се погодује планираном будућем развоју мреже Телеком Србија. Коначно, очигледно је да при анализи оптичке инфраструктуре, РАТЕЛ узима у обзир географску распрострањеност мреже, што потпуно пропушта да учини у анализи инфраструктуре самих кабловских оператора.“

#### ***Одговор Агенције:***

Приступ путем оптичке инфраструктуре је у складу са Извештајем укључен у дефиницију тржишта, чиме је Агенција потврдила да прати трендове развоја. Међутим, узимајући у обзир веома малу заступљеност ове услуге (5% тржишног учешћа мерено бројем претплатника реализованих у ФТТН/В архитектури на малопродајном тржишту широкопојасног приступа Интернету и свега нешто преко 360 хиљада *homes passed*), Агенција сматра да није пропорционално да се операторима са значајном тржишном снагом пропишу регулаторне обавезе везане за овај вид приступа. Процент претплатника који приступ Интернету реализују путем оптичке инфраструктуре у ФТТН архитектури оператора Телеком Србија а.д. представља свега нешто више од 12% укупног броја корисника фиксног широкопојасног приступа Интернету реализованих у ФТТН архитектури, односно нешто преко 0,2% укупног броја претплатника фиксног широкопојасног приступа Интернету. Из наведеног је јасно да је, без обзира на интензиван раст, број претплатника путем оптичке инфраструктуре веома мали у односу на претплатнике који широкопојасни приступ Интернету реализују путем осталих видова приступа.

Због јако малог броја претплатника који широкопојасни приступ Интернету реализују путем оптике у ФТТН/В архитектури, узимајући у обзир просечну годишњу стопу раста броја претплатника која је у периоду који обухвата анализа износила скоро 57%, као и претпоставке да ће се историјски тренд раста броја корисника наставити истим темпом, Агенција је мишљења да овај вид приступа неће постати доминантан у периоду до наредне анализе.

Такође, имајући у виду стратешки уговор за подршку реализацији ALL IP трансформације који Телеком Србија а.д. реализује са компанијом Huawei, Агенција ће интензивно пратити промене које ће наведени пројекат потенцијално изазвати на релевантном тржишту.

#### **Коментар 14:**

„Такође, у погледу супституције на страни тражње и понуде на veleпродајном нивоу, Извештај садржи озбиљне недостатке. Анализа супституције тражње у veleпродаји прво подразумева анализу да ли, у случају да оператор који нуди veleпродајну услугу *bitstream* приступа путем мреже бакарних парица и xDSL технологије повиси њену цену<sup>51</sup>, оператори корисници наведену услугу могу заменити коришћењем HFC мрежа оператора дистрибуције медијских садржаја ради пружања малопродајних услуга крајњим корисницима, а тек потом анализу да ли veleпродајна услуга потпуног или дељеног рашчлањеног приступа локалној петљи или изградњом приступне мреже ради пружања услуга за сопствене потребе може представљати супститут. SBB сматра да ово није случај, односно да услуге кабловских оператора не могу бити заменљиве алтернативним операторима, због: (i) додатних трошкова пребацивања, условљених технолошким ограничењима (трошкови модема, пратећих сервиса, инсталациони трошкови итд.); (ii) лимитиране географске распрострањености оператора кабловских мрежа; (iii) губитка корисника који би такав оператор морао да претрпи у случају промене пружаоца услуге (условљеног чињеницом да кабловске мреже имају знатно мању покривеност од мреже Телеком Србија); (iv) лимитираног доступног квалитета услуге, а нарочито услед чињенице да дигитализација кабловских мрежа није спроведена у Србији.“

#### **Одговор Агенције:**

При разматрању супституције на страни понуде на veleпродајном нивоу, Агенција је пошла од основне услуге која се може понудити операторима корисницима, што је услуга *bitstream* приступа, како је и описано у поглављу 3.1.3. *Veleпродајно тржиште средишњег приступа*. Наведена услуга *bitstream* приступа је дефинисана као јединствена услуга која се може понудити коришћењем xDSL технологија преко бакарне парице, коришћењем кабловске мреже оператора дистрибуције медијских садржаја и коришћењем оптичких каблова у FTTx архитектури. Супституција на страни понуде се посматра у односу на овако дефинисану јединствену *bitstream* услугу, па је из тог разлога анализа супституције на veleпродајном нивоу разматрана у односу на veleпродајну услугу потпуног или дељеног рашчлањеног приступа локалној петљи и у односу на изградњу приступне мреже ради пружања услуга за сопствене потребе.

#### **Коментар 15:**

„Што се тиче супституције на страни понуде, РАТЕЛ је требало да изврши анализу да ли, у случају да једини постојећи оператор који нуди услугу *bitstream* приступа у veleпродаји, Телеком Србија, хипотетички повећа цену своје важеће veleпродајне услуге *bitstream* приступа, постоји супститут такве услуге на страни понуде, односно да ли други оператори, посебно СББ, могу да понуде заменљиву услугу, не излажући

---

<sup>51</sup> С обзиром да је на малопродајном тржишту најзаступљенији начин широкопојасног приступа Интернету коришћењем xDSL технологије, а да је на veleпродајном тржишту једино Телеком Србија активан у пружању услуга *bitstream*-а, РАТЕЛ је дужан да као полазну тачку за анализу супституције узме xDSL технологију, што је и учинио при анализи малопродајног нивоа тржишта.

се знатнијим додатним трошковима. При том, да би нека услуга била укључена у опсег релевантног тржишта, треба да има исте или сличне техничке карактеристике, треба да има исту или сличну географску доступност, као и да има исте или сличне ценовне карактеристике.

Међутим, РАТЕЛ пропушта да спроведе одговарајућу анализу и подразумева да су на велепродајном нивоу, приступ Интернету коришћењем xDSL технологија преко бакарне парице и приступ Интернету путем кабловске мреже оператора дистрибуције медијских садржаја заменљиви<sup>52</sup>. Разматрање европске и регионалне праксе, реалног стања на тржишту и прошлогодишњих налаза самог РАТЕЛ-а указује да овај приступ није оправдан у предметној анализи.“

#### ***Одговор Агенције:***

При анализи супституције на страни понуде на велепродајном нивоу разматра се вероватноћа да оператори који у свом власништву немају мрежу бакарних парица, хибридную оптичко-коаксијалну мрежу или мрежу оптичких каблова реализовану у FTTx одлуче да уђу на тржиште након повећања цена од стране активних тржишних учесника у прихватљивом временском року и без значајних додатних трошкова. Сви оператори који у свом власништву поседују неку од поменутих врста мрежа, а који нуде малопродајну услугу широкопојасног приступа Интернету, сматрају се већ активним привредним субјектима на релевантном велепродајном тржишту, с обзиром да нуде услугу сопственом предузећу и не разматрају се приликом оцене супституције на страни понуде. У контексту супституције на страни понуде посматрају се само они оператори који нису присутни на тржишту широкопојасног приступа Интернету. Оператори који немају изграђену мрежу не могу у краћем временском периоду и без већих улагања да изграде сопствену мрежу, а нарочито нису у могућности да реплицирају инфраструктуру два највећа оператора Телеком Србија а.д. и SBB DOO, чије мреже покривају велики број домаћинстава у Републици Србији. Из наведених разлога је у извештају закључено да у случају повећања цена услуге *bitstream* приступа не постоји други оператор који би без већих улагања и у краћем временском периоду био у могућности да понуди поменуту услугу.

#### ***Коментар 16:***

У поглављу *Производна димензија велепродајног релевантног тржишта, Анализа географске доступности услуге*, SBB DOO наводи:

„SBB жели да понови налазе самог РАТЕЛ-а у погледу распрострањености мреже Телеком Србија:

---

<sup>52</sup> Према европској пракси, надлежни органи су дужни да испитају да ли велепродајне *bitstream* услуге које се пружају преко VDSL-а и HFC мрежа су еквивалентне у погледу функционалности и цене, односно да одлуче у сваком појединачном случају да ли је међусобни конкурентски притисак довољно јак, путем SSNIP теста. Експланаторни меморандум (радни документ) о примени 2018 SMP Смерница, стр. 15.

“Оператор Телеком Србија а.д., располаже комплетном инфраструктуром [...]”.<sup>53</sup>

Дакле, мрежа Телеком Србија покрива „готово целу територију Србије“. За разлику од тога, SBB не покрива мрежом значајан део територије Србије, а чак и у општинама у којима јесте присутан, нема мрежу на читавој локалној територији; паралелност мрежа је једносмерна, у смислу да се Телеком Србија налази свуда где је SBB, док обрнуто није случај. На стр. 62. Извештаја, РАТЕЛ је приказао географску распрострањеност мреже пет највећих оператора пружаоца услуга широкопојасног приступа Интернету [...].

SBB жели да укаже да се поставља оправдано питање квалитета података који се односе на географску распрострањеност, односно број *homes passed* Телеком Србија. Наиме, према резултатима последњег пописа, у Републици Србији постоји 2.487.886 домаћинстава. Уколико мрежа Телеком Србија покрива „готово целу територију Србије“, број *homes passed* би морао да буде значајно већи од приказаног: уколико се као најконзервативнија могућа процена узме да 90% домаћинстава има приступ инфраструктури Телеком Србија, долази се до цифре од 2.239.097 *homes passed* Телеком Србија, која је значајно већа од приказане. Ова цифра, при том, не укључује пословне кориснике, који несумњиво значајно утичу на стање на релевантном тржишту<sup>54</sup>. Исправна анализа територијалне покривености мреже је од кључног значаја у конкретном случају, јер од ње непосредно зависи атрактивност велепродајне *bitstream* услуге и (не)заменљивост понуде кабловских оператора, укључујући SBB.

Даље, према наводима самог Телеком Србија, само број корисника фиксне телефоније у посматраном периоду је био значајно већи од приказаног броја *homes passed* (2.116.000 у 2017, односно 2.282.000 у 2016. години)<sup>55</sup>. Број претплатника је нужно мањи од покривености мреже: уколико корисници откажу услугу, Телеком Србија и даље задржава мрежну инфраструктуру, односно и даље има линијски приступ крајњем кориснику, сходну територијалну покривеност и могућност пружања велепродајне услуге. Из тог разлога, при анализи критеријума *homes passed* РАТЕЛ анализира домаћинства која су већ прикључена на мрежу оператора, као и домаћинства која могу бити прикључена на мрежу оператора у року не дужем од неколико дана и без ангажовања значајнијих ресурса. С обзиром на тренд пада корисника фиксне телефоније, јасно је да је број *homes passed* Телеком Србија значајно већи од податка у цитираној табели РАТЕЛ-а<sup>56</sup>. Анализом коригованог броја *homes passed* Телеком Србија је још очигледнија неоправданост поређења инфраструктуре са кабловским операторима, укључујући SBB: било који оператор корисник који би се определио за

<sup>53</sup> Извештај, стр. 61.

<sup>54</sup> Према годишњем извештају РАТЕЛ-а за 2016. годину, 99.1% предузећа у Србији има Интернет прикључак. Према финансијском извештају Телеком Србија, око 11% корисника фиксне телефоније су пословни корисници.

<sup>55</sup> Консолидовани годишњи извештај о пословању Телеком Србија за 2017. годину, стр. 48.

<sup>56</sup> Примера ради, 2014. године је Телеком Србија инсистирао да је преко 2,5 милиона домаћинстава у Републици Србији корисник фиксне телефоније [http://www.rtv.rs/sr\\_lat/ekonomija/pretplata-za-fiksni-sa-516-na-659-dinara!\\_499123.html](http://www.rtv.rs/sr_lat/ekonomija/pretplata-za-fiksni-sa-516-na-659-dinara!_499123.html). Инфраструктура бакарних парица није нестала када су корисници одустали од конкретне услуге, односно јасно је да број *homes passed* Телеком Србија не може бити мањи од наведеног броја.



понуду SBB-а би се одрекао линијског приступа двоструко већем броју корисника Телеком Србија, без значајнијих узвратних бенефита.“

### **Одговор Агенције:**

У Извештају о анализи је јасно назначено да се број *homes passed* односи на збир домаћинстава повезаних бакарном и оптичком мрежом, односно у случају бакарне приступне мреже у овај збир су укључене активне парице. Активне парице истовремено подразумевају и парице које завршавају код приватних лица и парице које завршавају код пословних корисника.

Посматрање броја активних парица је једино исправно са становишта анализе тржишта имајући у виду да се малопродајна услуга широкопојасног приступа Интернету коју нуди Телеком Србија а.д. не нуди као *stand alone* услуга, односно претплатници морају истовремено имати претплату и за говорну услугу код Телеком Србија а.д. Број претплатника говорне услуге путем фиксне телефонске мреже је у паду, те није реално очекивати да претплатник који је отказао говорну услугу код Телеком Србија а.д. поново постане претплатник Телеком Србија а.д., те је из наведених разлога као меру за *homes passed* на бакарној мрежи Агенција посматрала само активне парице.

Број претплатника фиксне телефоније Телеком Србија а.д. је свакако већи од броја активних парица с обзиром да подразумева и кориснике који приступ реализују путем других врста прикључака, као што су IP или CDMA прикључак, тако да се број претплатника не може сматрати одговарајућим мерилом.

### **Коментар 17:**

„Приказана анализа самог РАТЕЛ-а, даље, јасно показује да: (i) постоји 113 општина у Србији у којима је Телеком Србија присутан, а SBB није (67% укупног броја општина; притом, обрнуто не важи јер је Телеком Србија присутан свуда где и SBB); (ii) у смислу покривености општина, Телеком Србија покрива три пута више општина од SBB-а, при чему SBB покрива исти број општина као Корепникус; (iii) у смислу покривености домаћинстава, Телеком Србија покрива најмање двоструко већи број домаћинстава од SBB-а, који има приступ тек око 40% домаћинстава на територији Србије<sup>57</sup>; (iv) сам РАТЕЛ сматра да Телеком Србија у 148 општина у Републици Србији има високо тржишно учешће и да је доминантан<sup>58</sup>, што ефективно значи да су најконкурентнија тржишта где су паралелно присутни кабловски оператори.

На било којој територији да постоји мрежа SBB-а, по самом РАТЕЛ-у, постоји и мрежа Телеком Србија: „С друге стране, оператори који немају изграђену мрежу [...]“.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> Примера ради, у складу са цитатима релевантних аката у наставку, словеначки регулатор је сматрао да чињеница да кабловска мрежа има свега 57% покривености мреже бакарних парица (дакле, значајно више него што СББ има у односу на Телеком Србија) значи да конкретна услуга не представља адекватни супститут.

<sup>58</sup> Извештај, стр. 60: „У осталих 148 општина Телеком Србија има доминантно тржишно учешће“, што представља чак 88% укупног броја општина.

<sup>59</sup> Извештај, стр. 54.

Према томе, са становишта критеријума географске доступности, може се закључити да услуга *bitstream* приступа у veleпродаји коју би евентуално пружао оператор SBB преко своје мреже, нема исту нити сличну географску доступност коју има услуга *bitstream* приступа у veleпродаји коју пружа компанија Телеком Србија уз коришћење xDSL технологије. Истовремено, не постоји никаква предност SBB-а у погледу географске доступности у односу на Телеком Србија. РАТЕЛ је утврдио да је приступ путем кабловске мреже дистрибутера медијских садржаја заступљен у 78% општина у Републици Србији, те да се за конкретни тип мреже може закључити да практично више не постоје географска ограничења. Када би се овај закључак прихватио као тачан (што не мора бити случај, јер сама присутност оператора у општини не говори ништа о степену развоја локалне инфраструктуре) за кабловске операторе у целини, за било ког појединачног оператора (укључујући SBB), ограничења су врло стварна и значајна. За разлику од Телеком Србија, кабловски оператори нису један привредни субјект, већ независни учесници на тржишту. Наведени закључак би потенцијално био оправдан искључиво уколико би се регулацијом обухватили сви кабловски оператори; али из угла било ког појединачно, апсолутно не стоји као оправдање заменљивости. SBB је присутан у свега 32% општина у Србији, што значи да постоји значајан *gap* у покривености мрежом, односно територија коју сервисирају конкурентски оператори. Кабловска мрежа дистрибутера медијских садржаја, укључујући SBB, је значајно ограничена у поређењу са мрежом Телеком Србија<sup>60</sup>.

Визуелно је очигледно да је пословање SBB-а фокусирано у одређеним значајнијим урбаним срединама<sup>61</sup>, те да на највећем делу територије Србије SBB нема одговарајућу инфраструктуру. Такође, јасне су разлике између покривености територије SBB-а и Коперникус-а, што указује на мањкавости у анализи РАТЕЛ-а територијалне распрострањености мрежа кабловских оператора, њихову комплементарност и чињеницу да услуга *bitstream*-а преко кабловских мрежа не би била адекватан супститут [...].

---

<sup>60</sup> Према европској пракси, „распрострањеност мрежа може играти значајну улогу у процени питања да ли је приступ конкретной мрежи заменљив из угла тражње. Када је распрострањеност мреже значајно мања од релевантног географског тржишта, односно кад није свеprisутан, надлежни органи могу да утврде да, чак и ако је приступ обе инфраструктуре функционално еквивалентан, промена оператора би била мало вероватна јер приступ несвеprisутной мрежи не би омогућио алтернативним операторима да се такмиче на довољно великом делу географског тржишта.“ Експланаторни меморандум (радни документ) о примени 2018 SMP Смерница, стр. 16. Инфраструктура SBB-а очигледно није свеprisутна на релевантном тржишту, односно значајно је мање распрострањена од мреже Телеком Србија, са додатним ограничењима функционалности.

<sup>61</sup> НФС мрежа SBB-а покрива следеће градове: Ариље, Београд, Младеновац, Панчево, Бор, Чачак, Ивањица, Кикинда, Књажевац, Костолац, Крагујевац, Краљево, Крушевац, Кула, Лесковац, Мајданпек, Ниш, Нови Пазар, Нови Сад, Пирот, Пожаревац, Шабац, Сомбор, Трстеник, Ужице, Ваљево, Врбас, Врњачка Бања, Вршац и Зрењанин. При том, SBB је претежно присутан у градовима са највећом пенетрацијом услуге Интернета и врло интензивном конкуренцијом, према прегледу тржишта РАТЕЛ-а за 2016. годину. Географска распрострањеност Коперникуса је слична у погледу територије општина, што значи да овај оператор већ има темељ за значајније ширење броја домаћинстава у блиској будућности. Телеком Србија покрива значајну територију где су му конкуренти само мањи алтернативни оператори, а не и SBB.

Према ранијим анализама РАТЕЛ-а, чињеница је да се подручја пружања услуге кабловских оператора међусобно ретко преклапају и да се истовремено сви кабловски оператори преклапају са мрежом бакарних парица или оптичком мрежом Телеком Србија<sup>62</sup>. РАТЕЛ је такође давно констатовао да кабловски оператори генерално немају економски интерес да нуде услугу дистрибуције тамо где већ постоји кабловска мрежа. Ово значи да крајњи корисници услуга често немају могућност замене једног кабловског оператора са другим, односно да често не постоји директна конкуренција на малопродајном нивоу између кабловских оператора (не постоји алтернативна понуда), већ се конкуренција из угла корисника одвија између xDSL оператора, који све више инвестира у оптичку (FTTx) мрежу и доступног кабловског оператора. Споменута ситуација на тржишту кабловске инфраструктуре је очекивана, због економске ирационалности конструкције паралелних кабловских мрежа.

Јасно је из наведених разлога да SBB не може географском распрострањеношћу мреже да парира Телеком Србија. Са друге стране, уколико је критеријум претходне регулације инфраструктуре SBB-а омогућавање алтернативног избора пружаоца *bitstream* услуге операторима корисницима у односу на xDSL оператора, те ако није важно колики је обухват мреже SBB-а (јер је очито сам по себи недовољан за претходну регулацију), онда би РАТЕЛ био обавезан да претходно регулише и пословање свих осталих кабловских оператора. Кабловски оператори, по природи ствари, потпуно контролишу сопствену мрежу и претежно се не преклапају са другим кабловским операторима, без обзира на величину на националном тржишту. Без обзира на број корисника у читавој Републици Србији, SBB не представља конкурента операторима на подручју које му не покрива кабловска мрежа. Могућност да SBB нуди *bitstream* у оквиру своје мреже не омогућава оператору кориснику приступ корисницима на територији (граду, општини, месној заједници или згради) где је активан Корперникус, односно не омогућава ефективну конкуренцију са супериорном понудом *bitstream*-а Телеком Србија.

Дакле, уколико је интенција РАТЕЛ-а да оствари што је већу могућу покривеност тржишта *bitstream* услугом кабловских оператора – обавезан је да утврди значајну тржишну снагу и свих других кабловских оператора, најмање на подручју где се не преклапају са SBB-ом, и да им изрекне истоветне обавезе. Према налазима самог РАТЕЛ-а, сви кабловски оператори заједно остварују покривеност територије Србије

---

<sup>62</sup> Према образложењу одлуке Европске комисије у предмету *Apollo/JP Morgan/Primacom* (M.3355), при анализи конкуренције између кабловских мрежа, генерално постоји комплементарност различитих оператора: „Ово одговара гледишту да су регионалне мреже међусобно комплементарне. Емитерима је потребан пренос кроз сваку поједину мрежу, без могућности да замене једну мрежу другом. Ово резултира у најужој могућој дефиницији тржишта. Уколико би се узело да други начини преноса припадају истом релевантном тржишту производа, релевантно тржиште би вероватно било национално“. У овом погледу, треба нагласити и одлуку Европске комисије у предмету *Liberty Global/Ziggo* (M.7000), где је одобрено спајање два највећа кабловска ТВ оператора у Холандији (консолидација из два кабловска оператора у једног) упркос чињеници да су ова два оператора покривала 90% територије Холандије и дистрибуирала *pay-TV* за око 60-70% домаћинстава у Холандији. У свом саопштењу за штампу, Европска комисија је јасно навела да: „концентрација доводи до спајања две највеће кабловске мреже у Холандији. Обе компаније активне су на различитим географским подручјима унутар Холандије и, као, такве, не такмиче се за исте кориснике“.

значајно мању од самог Телеком Србија. Ако је суштина регулације да се изрекну обавезе оператору са значајном тржишном снагом и распрострањеношћу мреже на националној територији, односно да се омогући стварање конкурентне понуде на релевантном малопродајном тржишту – довољно је изрећи мере Телеком Србија, а регулисање пословања SBB-a је сувишно, диспропорционално и неоправдано.“

### **Одговор Агенције:**

Општине у којима је SBB DOO присутан, иако их има свега 55, имају приближно 1,5 милион домаћинстава (преко 60% укупног броја домаћинстава), док општине у којима Корепникус Technology d.o.o. поседује инфраструктуру имају приближно 900 хиљада домаћинстава, те иако је број општина готово исти, број домаћинстава у њима се значајно разликује. Још је драстичнија разлика у броју *homes passed* који у случају SBB DOO износи око 1 милион домаћинстава, а у случају Корепникус Technology d.o.o. 122 хиљаде.

Број домаћинстава које покрива мрежа оператора Телеком Србија а.д. која је распрострањена у свим анализираним општинама, износи 2 милиона. Међутим, овде треба имати у виду да се брзине широкопојасног приступа Интернету које се могу постићи путем коаксијалне инфраструктуре могу упоредити тек са брзинама које се постижу коришћењем VDSL технологије, а број потенцијалних претплатника којима се овај вид приступа може омогућити је, како због саме заступљености VDSL портова, тако и због дужине претплатничких парица, ограничен и далеко мањи од 2 милиона.

Мреже кабловских оператора се међусобно не преклапају, односно кабловски оператори у већини случајева немају интерес да граде мрежу тамо где је већ неки кабловски оператор присутан. Имајући у виду да коаксијална мрежа развијана паралелно са мрежом бакарних парица, циљ регулације је да се операторима корисницима омогући избор инфраструктуре путем које ће понудити малопродајне услуге, као и избор за које брзине приступа ће се одредити. Велике брзине приступа Интернету које су карактеристичне за VDSL технологију, и које се могу упоредити са брзинама приступа Интернету који омогућавају хибридно - коаксијалне мреже, нису доступне на територији целе Републике Србије с обзиром на ограничења која су наметнута дужинама и квалитетом бакарних парица, те се не може сматрати ни да је услуга *bitstream* приступа путем VDSL технологије (чије се брзине једине могу упоредити са брзинама које омогућавају хибридне оптичко-коаксијалне мреже) коју нуди Телеком Србија а.д. доступна на целој територији.

### **Коментар 18:**

„До истоветних закључака о географској условљености мрежа кабловских оператора и њиховој лимитираности је у претходној пракси детаљне анализе телекомуникационих тржишта, укључујући малопродајног тржишта пружања услуге широкопојасног

приступа Интернету, а посебно пословања SBB и конкурентских кабловских оператора, дошла и Комисија за заштиту конкуренције [...]»<sup>63</sup>.

Оваква контрадикторност у приступу надлежних органа Републике Србије, и то при анализи сличних правних и чињеничних питања (ефеката понашања конкретних учесника на одређеном тржишту на конкуренцију), има значајне последице по правну сигурност, равноправни третман учесника на тржишту и предвидивост пословања. При анализи аквизиција SBB-а, Комисија за заштиту конкуренције сматра да му је мрежа географски лимитирана и анализира ефекте на територији одређеног ужег подручја. При анализи тржишне снаге SBB-а, РАТЕЛ сматра да SBB нема препреке за учешће на националном тржишту, поред географске лимитираности. Једино што је конзистентно је да је се прописи тумаче неповољније по SBB.

Лимитирана покривеност кабловских мрежа такође подстиче заинтересованог оператора корисника да се определи искључиво за *bitstream* услугу Телеком Србија. Наиме, на територији кабловске мреже, оператор корисник има најмање два конкурента: Телеком Србија и кабловског оператора преко кога би пружао малопродајну услугу. На значајном делу територије Србије који није покривен инфраструктуром кабловских оператора, Телеком Србија је тренутно ефективно монополиста, што значи да су крајњи корисници отворенији за алтернативну понуду и промену пружаоца малопродајне услуге.“

### **Одговор Агенције**

Мреже Телеком Србија а.д. и SBB DOO се међусобно преклапају. Ради се о две потпуно различите врсте мрежа при чему се преко обе, у складу са техничким могућностима, може понудити услуга *bitstream* приступа. Телеком Србија а.д. поседује највећу мрежу бакарних парица, а SBB DOO највећу коаксијалну мрежу. Циљ регулаторних обавеза је да се операторима корисницима омогући избор између ове две врсте мрежа, у зависности од пословних и технолошких циљева самих оператора корисника. Мрежа Телеком Србија а.д. није у могућности да понуди велике брзине приступа у мери у којој то може мрежа SBB DOO, у оквиру својих техничких могућности. Максималне брзине које се могу понудити крајњим корисницима путем VDSL технологије не прелазе 100 Mb/s, и то само на кратким парицама, док се у малопродајној понуди SBB DOO налазе и пакети брзина до 100/6 Mb/s и до 150/8 Mb/s и не подлежу ограничењу у смислу дужине приступа до крајњег корисника. Географско покривање мреже Телеком Србија а.д. је такво да се она налази на готово

---

<sup>63</sup> Решење бр. 6/0-03-01/2017-26, од 13. марта 2017. године (SBB/ИКОМ), стр. 19-27. Истоветне закључке Комисија за заштиту конкуренције је изнела и у Решењу бр. 6/0-02-310/2017-26 од 17. маја 2017. године (SBB/Kabel Group 85), стр. 4-5, где је одбила предлог подносиоца пријаве концентрације да се релевантно географско тржиште дефинише национално, узимајући у обзир чињеницу да се кабловска мрежа циљног друштва налази на подручју града Чачка и околних насеља, на основу чега је закључила да није испуњен основни услов за постојање супституције на страни понуде те да се, с обзиром да изградња нове мреже захтева висока финансијска средства и релативно дуг период, оператори који не пружају услугу дистрибуције медијских садржаја на територији града Чачка не могу сматрати стварним конкурентима. У првом предмету, Комисија за заштиту конкуренције је као релевантно географско тржиште анализирао град Београд, а у другом територију града Чачка и околних насеља.

целој територији Републике Србије, али то није случај уколико се желе постићи веће брзине протока, не само због распрострањености VDSL портова, већ и због дужине бакарних парица, те је, тамо где мрежа SBB DOO има техничких могућности, за очекивати да би се поједини оператори корисници определили да својим крајњим корисницима понуде услугу широкопојасног приступа Интернету путем *bitstream* услуге преко коаксијалне кабловске мреже.

Када је реч о наводној контрадикторности у поступању Агенције и Комисије за заштиту конкуренције, SBB DOO игнорише чињеницу да су у питању две институције са различитим надлежностима, односно да је Агенција надлежна за *ex ante* регулацију тржишта, а Комисија за заштиту конкуренције за *ex post* регулацију тржишта, те да су правни основи за поступање ових институција два различита прописа: Закон о електронским комуникацијама и Закон о заштити конкуренције („Службени гласник РС“, бр. 51/09 и 95/13).

У прилог наведеном говори и чињеница да сама Комисија за заштиту конкуренције, у оквиру свог Мишљења на Одлуку о одређивању релевантних тржишта подложних претходној регулацији, наводи:

*„Напомињемо да је том приликом Комисија констатовала да су Извештаји о анализама тржишта у складу са прописима који регулишу заштиту конкуренције, односно принципима које примењује и Комисија у смислу примене критеријума који су коришћени за одређивање релевантног тржишта и његову анализу. Наиме, Агенција је за одређивање релевантног тржишта производа односно услуга користила критеријуме заменљивости робе/услуга на основу процене могућности супституције тражње као и могућности супституције понуде. Приликом анализе утврђених тржишта, Агенција је користила критеријуме за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге и то између осталих: величину оператора и његових конкурената, ниво преговарачке моћи купаца, економију обима и опсега, степен вертикалне интеграције, развијеност дистрибутивне и продајне мреже, могућност потенцијалне конкуренције као и баријере за улазак нових конкурената, што представља методолошки оквир који и Комисија користи приликом утврђивања и анализе релевантног тржишта за потребе својих поступака.*

*Не улазећи у налазе и оцене Агенције, у делу који се тиче надлежности регулатора, Комисија напомиње да постојање економске регулације не искључује права конкуренције које је, по природи своје примене, универзално. Наиме, Комисија своју надлежност црпи из Закона о заштити конкуренције, који је не ограничава за поступање у било ком сектору и у односу на било ког учесника на тржишту. Комплементарност надлежности секторског регулатора и тела за заштиту конкуренције огледа се у постојању и једних и других као законски успостављених инструмената за надзор над тржиштима. Кључно за разумевање надлежности специфичног секторског регулатора и Комисије у сектору електронских комуникација је чињеница да постоји разлика у моменту и начину реаговања. тако регулаторно тело своју надлежност спроводи *ex ante*, односно*

*унапред, из разлога што прописује јасна правила која учесници на тржишту морају да поштују. С друге стране, Комисија ex post реагује, односно након што је на тржишту учињена одређена радња која се може сматрати повредом конкуренције. Свакако је примарни циљ обе институције да открију и отклоне недостатке и поремећаје у настајању и функционисању тржишног система у сектору електронских комуникација.“*

#### **Коментар 19:**

„РАТЕЛ није спровео SSNIP тест ради утврђивања заменљивости релевантних услуга на veleпродајном нивоу тржишта, иако је ово уобичајена пракса у Европи<sup>64</sup>; при спровођењу наведеног теста, било би јасно да оператори корисници не би сматрали услугу кабловских оператора адекватно заменљивом xDSL приступу који пружа Телеком Србија, првенствено из разлога лимитиране географске покривености мреже и чињенице да мрежа није дигитализована (што условљава одређена објективна техничка ограничења структуре услуге), поред других разлога детаљније објашњених у наставку.“

#### **Одговор Агенције:**

Агенција сматра да је коментар неоснован, јер SSNIP тест јесте примењен приликом анализе супституције на страни понуде на veleпродајном нивоу, што је и јасно наведено у поглављу 3.2.3. *Супституција на страни понуде – veleпродајни ниво:*

*"код анализе могућности супституције на страни понуде, узима се у обзир вероватноћа да привредни субјекти који тренутно нису активни на релевантном тржишту одлуче да уђу на тржиште након повећања цена од стране активних тржишних учесника, у прихватљивом временском року и без значајних додатних трошкова."*

што у складу са тач. 40. и 52. Смерница Комисије о анализи тржишта 2002/С 165/03 представља SSNIP тест.

При разматрању супституције на veleпродајном нивоу не посматра се супституција између различитих технологија пружања услуге *bitstream* приступа јер је услуга *bitstream* приступа дефинисана као јединствена независно од технологије путем које се реализује (коришћењем xDSL технологија преко бакарне парице, коришћењем кабловске мреже оператора дистрибуције медијских садржаја или коришћењем оптичких каблова у FTTx архитектури), већ се разматра супституција између различитих технологија путем којих се може пружити *bitstream* услуга, као што су потпуни или дељени рашчлањени приступ локалној петљи и изградња приступне мреже ради пружања услуга за сопствене потребе.

---

<sup>64</sup> 2018 SMP Смернице у рециталу 40 изричито наводе: „Ради утврђивања да ли различите veleпродајне платформе попут бакра, оптике и кабла треба да буду обухваћене јединственим veleпродајним тржиштем, ССНИП тест треба да буде примењен. С обзиром на анализу очекиваног развоја тржишта, таква процена мора да узме у обзир да потенцијални корисници приступа не морају да разматрају трошкове пребацивања.“

### **Коментар 20:**

У поглављу *Производна димензија велепродајног релевантног тржишта, Анализа техничких карактеристика услуге*, SBB DOO наводи:

SBB DOO је у свом коментару навео карактеристике HFC мрежа и разлике у реализацији услуге *bitstream* приступа путем ове врсте инфраструктуре у односу на *bitstream* приступ путем xDSL технологије. Детаљно су описани потенцијални проблеми до којих реализација услуге *bitstream* приступа може довести при планирању ресурса мреже и при каснијем одржавању.

### **Одговор Агенције:**

Уважавајући специфичности хибридних оптичко-коаксијалних (HFC) мрежа у односу на мреже реализоване путем бакарних парица и у xDSL технологији, Агенција жели да истакне да се прописане обавезе операторима са значајном тржишном снагом на релевантном тржишту односе на пружање услуге *bitstream* приступа у складу са **техничким могућностима оператора пружаоца услуге.**

Такође, на примеру Републике Македоније, у којој је одлуком АЕК 2.5.2017. године ОНЕ.ВИП ДОО Скопје проглашен за оператора са значајном тржишном снагом на велепродајном тржишту средишњег приступа, на основу које је и објавио стандардну понуду за *bitstream* приступ путем коаксијалне мреже, може се закључити да је овај вид приступа могуће реализовати.

### **Коментар 21:**

У поглављу *Производна димензија велепродајног релевантног тржишта, Анализа ценовних карактеристика услуге*, SBB DOO наводи:

„Услед претходно описаних технолошких разлика, да би SBB могао да пружа *bitstream* услугу на HFC/DOCSIS технологији у којој има нужну контролу броја прикључака по јединици (сервисној групи), у којој сви корисници деле IP саобраћај како би испунили тражени SLA, као оператор мреже би морао да укалкулише много већи степен сопствене прераде/надogradње мреже него Телеком Србија, што ту услугу чини сразмерно скупљом и незаменљивом. Значајно повећање вршног саобраћаја корисника изискује велике инвестиције у све делове мреже кабловских оператора, што представља несразмерно оптерећење за пословање, односно није оправдано номиналним циљем регулације.

Даље, за дистрибуцију линеарних дигиталних видео сервиса према крајњим корисницима, SBB користи DVB-C стандард [...]. Оператор корисник би својим крајњим корисницима могао да понуди само сервисе у идентичном обиму и логичком распореду као што SBB нуди својим корисницима. Тиме није испуњен услов да Оператор корисник има могућност да своју услугу диференцира у односу на SBB-ову.



Додатни услов који Оператор корисник мора да испуни јесте поседовање сопственог *Conditional Access System*-а (CAS), којим би се вршила контрола приступа видео садржају. Теоријски је могуће извршити *simulcrypt* видео сервиса (“заключивање сервиса”) у SBB-овим CAS системима и CAS систему Оператора корисника, али постоји низ ограничавајућих фактора:

- Уникатне вредности CAS ID-а – немогуће је урадити *simulcrypt* сервиса у два CAS-а који имају исти CAS ID. SBB тренутно користи NDS, *PowerKey* и *Conax*, па је симулкрипт са додатним CAS-ом неког од наведених вендора технички немогућ.
- Постоји лимит у броју независних конекција од стране мултиплексера/скремблера према различитим CAS системима. Тренутно су у употреби 3 конекције.
- CAS систем Оператора корисника мора да задовољава минимални сет *security* критеријума: Упаривање Смарт картице и STB-а/CAM-а, упаривање смарт картице са CAS-ом, *Control Word Encryption* (CWE), *Fingerprinting*, *OSD messaging*, CI+ (за CAMове).

Пружање услуге нелинеарних видео сервиса (VOD / CUTV) крајњим корисницима према DVB-C стандарду од стране Оператора корисника, подразумевало би потпуну интеграцију CPE опреме са постојећим *backend* системом, што је практично могуће само ако се користе актуелни STB-еви које SBB нуди својим корисницима. Самим тим, немогуће је направити диференцијацију од стране Оператора корисника у односу на SBB-ову понуду. Пружање ТВ услуга према DVB-C стандарду практично би значило просто препродавање потпуно исте услуге од стране другог оператора корисника, чиме крајњи корисник не би имао никакав бенефит. Дакле, објективна ограничења мреже SBB-а у погледу дигитализације су значајна препрека структурирању конкурентне понуде велепродајних услуга.

Уколико би SBB–у била наметнута обавеза да пружа услугу *bitstream* у велепродаји преко сопствене HFC мреже, при чему би се подразумевало и омогућавање могућности оператору да пружа видео сервисе, SBB би био неосновано изложен значајним финансијским улагањима у дужем временском периоду, у што би поред осталог били укључени и значајно већи трошкови одржавања мреже, што је директан показатељ да HFC мрежа не може представљати супститут xDSL технологији, односно да евентуална понуда услуге не би била упоредива са понудом Телеком Србија.

У поглављу *Производна димензија велепродајног релевантног тржишта, Претходна пракса РАТЕЛ-а, регионална и европска пракса*, SBB DOO наводи:

„Дакле, у случају да једини пружалац услуге *bitstream* приступа у велепродаји Телеком Србија хипотетички повећа цену своје велепродајне услуге, SBB не може у кратком року да понуди заменљиву услугу тој велепродајној услузи не излажући се знатнијим додатним трошковима, нити може да пружи услугу која би имала исту или сличну

географску доступност, нити услугу која би имала исте или сличне техничке карактеристике, нити сличне ценовне карактеристике.

***Одговор Агенције:***

Основна услуга коју SBB DOO треба да понуди операторима корисницима је услуга *bitstream* приступа која ће операторима корисницима омогућити да својим крајњим корисницима понуде широкопојасни приступ Интернету. У којој мери ће SBB DOO моћи да обезбеди да оператори корисници истовремено својим крајњим корисницима понуде и услугу дистрибуције медијских садржаја зависиће од техничких могућности мреже SBB DOO и техничких могућности оператора корисника. SBB DOO ће бити у обавези да стандардном понудом пропише услове које оператор корисник треба да испуни. У наведене услове спада, између осталог, и списак корисничке опреме која је тестирана и одобрена од стране SBB DOO чиме се елиминишу проблеми у интероперабилности.

И Телеком Србија а.д. је изложен додатним трошковима како би испунио техничке захтеве за потребе дистрибуције медијских садржаја путем услуге *bitstream* приступа, тако да инвестиције у мрежу не би биле искључиво везане за SBB DOO.

***Коментар 22:***

„Што се тиче степена дигитализације кабловске мреже, SBB посебно жели да истакне да му је тренутно свега 20% мреже дигитализовано, те да у односу на Претходну анализу, није било већих промена по овом питању. Услов потпуне дигитализације кабловских дистрибутивних мрежа није испуњен, односно с обзиром на претходне закључке РАТЕЛ-а, јасно је да не постоји основ за стварање техничких могућности за пружање велепродајне услуге широкопојасног приступа Интернету преко кабловске мреже, без условљавања крајњег корисника да прима телевизијски сигнал што, као што је наведено, значајно мења структуру подстицаја заинтересованих оператора да користе мрежу SBB-а. Сам РАТЕЛ је утврдио да ово (поред територијалне распрострањености) чини услуге незаменљивим, при чему није утврдио никакав разлог за другачији закључак у Извештају.“

***Одговор Агенције:***

Уважавајући специфичности хибридних оптичко-коаксијалних мрежа у односу на мреже реализоване путем бакарних парица у xDSL технологији, Агенција понавља да се прописане обавезе операторима са значајном тржишном снагом на релевантном тржишту односе на пружање услуге *bitstream* приступа у складу са техничким могућностима оператора пружаоца услуге. SBB DOO има интерес да константно унапређује и побољшава своју мрежу, тако да је оправдано очекивати да ће се и проценат мреже која је дигитализована повећавати, што ће Агенција наставити да прати.

### **Коментар 23:**

„[...] На предметном тржишту се ништа, у погледу техничких или комерцијалних карактеристика, географске распрострањености мреже или тржишне снаге појединачних оператора, није значајније променило између августа 2017. године и јуна 2018. године. Даље, РАТЕЛ ни на који начин није образложио или разматрао одступање налаза Извештаја од сопствене Претходне анализе, односно разлоге који су определили потпуно другачији приступ предметном тржишту и занемаривање претходно утврђених чињеница. Имајући у виду изузетно кратак период од претходне анализе, односно чињеницу да се очекивања РАТЕЛ-а нису испунила ни у најкраћем могућем периоду, те да се ефекти мера изречених Претходном анализом нису испољили, РАТЕЛ је у најмању руку дужан да изнесе детаљно образложење промене у претходним налазима, уз проверљиве чињенице и аргументацију, а не да у потпуности игнорише сопствене претходне налазе<sup>65</sup>.

### **Одговор Агенције:**

Извештај о анализи veleпродајног тржишта широкопојасног приступа који је усвојен у августу 2017. године обухвата податке за период од 2012. – 2015. године, док се у анализи која је предмет овог извештаја разматра период од 2015. – 2017. године. Развој тржишта широкопојасног приступа се у периоду који обухвата анализа кретао у правцу значајног пораста броја претплатника који приступ Интернету реализују преко коаксијалне кабловске инфраструктуре, са годишњом стопом раста од 12,93% у периоду 2015-2017. година, у односу на број претплатника који су Интернету приступали путем xDSL прикључака чији број у посматраном периоду просечно годишње опада за скоро 2%. Ако се посматра просечна годишња стопа раста броја претплатника само за операторе Телеком Србија а.д. и SBB DOO у периоду који обухвата анализа (2015-2017. година), она износи 0,71%, односно 21,09%, респективно, из чега се може закључити да број претплатника SBB DOO има неупоредиво већу просечну годишњу стопу раста, нарочито ако се има у виду да је број претплатника Телеком Србија а.д. у 2017. години забележио пад од готово 2% у односу на 2016. годину.

Када су у питању очекивани ефекти претходне анализе, Агенција жели да истакне да је Телеком Србија а.д. у марту 2018. године објавио нову Стандардну понуду, која је на снази почев од 1. маја 2018. године. Нова Стандардна понуда подразумева да је Телеком Србија а.д. у обавези да оператору кориснику пружи јединствену услугу *bitstream* приступа независно од примењене xDSL технологије којом се услуга реализује. Такође, цена порта је одвојена од цене линка за испоруку саобраћаја, а приступ се мора омогућити на DSLAM нивоу, IP нивоу и *Ethernet* нивоу, у складу са техничким могућностима Телеком Србија а.д. и захтевима оператора корисника. Такође, Стандардном понудом је дефинисано да је Телеком Србија а.д. у обавези да, у

---

<sup>65</sup> Подсећања ради, намена анализа тржишта јесте да се стање на тржишту прати на редовној, али и предвидљивој и конзистентној основи. Анализе тржишта које би се спроводиле на полугодишњем нивоу и мењале у кључним индикаторима, независно од тржишних кретања, не би испуниле свој основни циљ.

складу са техничким могућностима и на оправдане захтеве оператора корисника омогући техничке услове за пружање IP телефоније (*VoIP*), IP телевизије (*IPTV*) и видеа на захтев (*Video on Demand*) на малопродајном тржишту, унутар услуге *bitstream* приступа, путем закупуљивања логичких канала, што скупа представља побољшања у односу на стару Стандардну понуду, који имају за циљ да операторима корисницима омогуће да своју понуду боље прилагоде сопственим технолошким и пословним потребама. Наведена Стандардна понуда се примењује и даље без обзира на то што је нова анализа тржишта у току. Након завршетка анализе тржишта и доношења решења о одређивању SBB DOO за оператора са значајном тржишном снагом, SBB DOO ће имати обавезу да објави стандардну понуду за велепродајну услугу широкопојасног приступа чиме ће бити омогућено да оператори корисници бирају инфраструктуру преко које ће пружати услуге крајњим корисницима.

#### **Коментар 24:**

„Даље, за разлику од xDSL технологија преко бакарне парице где се уобичајено регулише средишњи приступ, регулација средишњег приступа путем кабловске мреже оператора дистрибуције медијских садржаја генерално није случај у Европи. У одређеним јурисдикцијама, где су кабловски оператори присутни у већем обиму (са мрежом која покрива значајан део територије), средишњи приступ путем кабловске мреже се разматра у оквиру релевантног тржишта, на основу специфичних карактеристика локалних тржишта, које регулатори детаљно разматрају у својим анализама, с обзиром да представља извор директног или индиректног конкурентског притиска. Међутим, надлежни органи у Европској Унији по правилу утврђују обавезе у погледу средишњег приступа искључиво *incumbent* xDSL операторима.“

#### **Одговор Агенције:**

Наведени коментар је нетачан и неутемељен у европској пракси. Према анализи коју је у априлу 2018. године спровео *Cullen International*, од 32 земље које су биле предмет анализе, у 14 земаља је приступ путем коаксијалне кабловске мреже укључен у дефиницију велепродајног тржишта средишњег приступа који се пружа на фиксној локацији за производе за масовно тржиште, а од тога су у 4 земље операторима прописане одређене обавезе које се односе на широкопојасни приступ Интернету путем кабловског приступа. Исто тако, у складу са наводима *Cullen International*, у 32 анализираних европских земља приступ Интернету путем прикључка реализованог преко коаксијалне инфраструктуре остваривало је само 19% претплатника (у односу на 67% xDSL претплатника), док је у Републици Србији овај вид приступа знатно више заступљен са чак 41% (у односу на 47% колика је заступљеност приступа путем xDSL технологије), што говори у прилог томе да се тржиште фиксног широкопојасног приступа у Републици Србији разликује у односу на просек у Европској унији.

#### **Коментар 25:**

„Сличне закључке у погледу заменљивости приступа Интернету коришћењем xDSL технологија преко бакарне парице и приступа Интернету путем кабловске мреже

оператора дистрибуције медијских садржаја, односно (не)оправданости утврђивања тржишне снаге кабловских оператора и изрицању обавеза само *incumbent* xDSL оператору усвојили су надлежни органи за електронске комуникације у региону (у Црној Гори, Хрватској, Словенији и Босни и Херцеговини).

#### ***Одговор Агенције:***

У табели наведеној у коментару SBB DOO недостају подаци који се односе на Републику Македонију, у којој је одлуком АЕК 2.5.2017. године ОНЕ.ВИП ДОО Скопје проглашен за оператора са значајном тржишном снагом на veleprodajном тржишту средишњег приступа, на основу које је и објавио стандардну понуду за *bitstream* приступ путем коаксијалне мреже.

Агенција поново напомиње да се приликом регулације предметног тржишта увек узимају у обзир националне околности, јер је то у складу са начелима регулације тржишта електронских комуникација у Европи, те се на основу анализа појединих држава у региону које нису одредиле кабловске операторе за оператора са значајном тржишном снагом не може закључивати о стању на тржишту у Републици Србији.

#### ***Коментар 26:***

У поглављу *Географска димензија релевантног тржишта*, SBB DOO наводи:

„Према чл. 6, ст. 3. Закона о заштити конкуренције, релевантно географско тржиште представља територију на којој учесници на тржишту учествују у понуди или потражњи и на којој постоје исти или слични услови конкуренције, а који се битно разликују од услова конкуренције на суседним територијама<sup>66</sup>. Према чл. 5, ст. 2 Уредбе о дефинисању релевантног тржишта, релевантно географско тржиште се одређује на основу критеријума процене могућности опредељења купаца за куповином робе или услуга у другим релевантним географским областима (супституција тражње), односно процене могућности учесника на тржишту из других географских подручја да понуде робу или услуге (супституција понуде).

Дефиниција тржишта средишњег приступа на националном нивоу има потпуно смисла уколико се анализира распрострањеност мреже Телеком Србија. Међутим, кабловски оператори немају сличну територијалну распрострањеност мреже. Ни према једном од наведених критеријума, уколико се разматра претходно описана територијална распрострањеност мреже SBB-а, релевантно географско тржиште не би могло бити дефинисано као национално. Релевантне услуге SBB нису доступне корисницима (било крајњим корисницима или потенцијалним операторима корисницима) на значајном делу територије Србије, нити SBB може без значајних трошкова приступити корисницима изван територије коју му тренутно покрива мрежа. Сам РАТЕЛ наводи да се географска област релевантног тржишта утврђује на основу два главна критеријума: (i) области коју покрива мрежа; и (ii) постојања једнаког правног и регулаторног

---

<sup>66</sup> Иста правила су прописана рециталом 48. 2018 SMP Смерница.

оквира на одређеном географском подручју<sup>67</sup>. РАТЕЛ на основу критеријума (ii) закључује да нема регионалних ограничења за велепродајну услугу широкопојасног bitstream приступа. Међутим, РАТЕЛ у потпуности пропушта да утврди да ли је први критеријум задовољен у погледу кабловских оператора – што евидентно није конкретни случај, и што представља озбиљан пропуст у предметној анализи.

2014 Препорука изричито наводи да национална регулаторна тела треба да утврде географско подручје где су услови конкуренције слични или довољно хомогени и које се може разликовати од суседних територија где су услови конкуренције значајно различити, посебно имајући у виду питање да ли потенцијални SMP оператор може да се понаша јединствено широм своје мреже, или се суочава са значајно другачијим условима конкуренције тако да су му активности ограничене на неким подручјима, али не на другим<sup>68</sup>. Природно је да су Телеком Србија различити услови конкуренције на подручју где конкурената има и на подручју где их нема (или им је значајно другачија понуда, јер су у питању различити оператори). 2018 SMP Смернице предвиђају да секторски регулатори морају да утврде: (i) територијалне јединице које су одговарајуће величине; (ii) територијалне јединице које осликавају структуру мреже свих релевантних оператора; (iii) територијалне јединице са јасним и стабилним границама кроз време<sup>69</sup>. Јасно је да услов под (ii) није испуњен за кабловске операторе у случају дефиниције тржишта на националном нивоу.

На малопродајном нивоу предметног тржишта: (i) SBB никако не може имати исте услове конкуренције на значајном делу национална територије где нема мрежу (и не пружа услуге корисницима) и територији где има мрежу; (ii) чак ни сам Телеком Србија се не суочава са истим условима конкуренције на територијама где постоје алтернативни оператори и територијама где алтернативних оператора нема (или им је значајно другачија понуда). Стога је оквирна процена тржишта као националног, без разматрања покривености мрежа релевантних оператора - неисправна.“

#### **Одговор Агенције:**

Агенција истиче да Закон о заштити конкуренције („Службени гласник РС“, бр. 51/09 и 95/13) и Уредба о критеријумима за одређивање релевантног тржишта („Службени гласник РС“, број 89/09) нису прописи којима се регулише поступак анализе тржишта који спроводи Агенција, јер је овај поступак, као и у оквиру њега одређивање релевантног тржишта приписано Законом о електронским комуникацијама. Од суштинског је значаја разликовати *ex ante* регулацију, прописану Законом о електронским комуникацијама и *ex post* регулацију, прописану Законом о заштити конкуренције. Надлежност Агенције у спровођењу анализе тржишта уређена је Законом о електронским комуникацијама, а не Законом о заштити конкуренције, те Закон о заштити конкуренције и Уредба о критеријумима за одређивање релевантног тржишта не представљају извор права приликом одређивања релевантног тржишта.

<sup>67</sup> Такође, 2018 SMP Смернице, рецитал 51.

<sup>68</sup> 2014 Препорука, рецитал 7.

<sup>69</sup> 2018 SMP Смернице, рецитал 49.

У спровођењу поступка анализе узете су у обзир Смернице Комисије о анализи тржишта 2002/С 165/03, којима су успостављени принципи за спровођење анализе тржишта на основу важећег регулаторног оквира за електронске комуникационе мреже и услуге у Европској унији, а на које у уводној изјави упућује Препорука Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ, као смернице које су на правној снази у тренутку отпочињања анализе предметног тржишта.

Мреже кабловских оператора се међусобно не преклапају, односно кабловски оператори у већини случајева немају интерес да граде мрежу тамо где је већ неки кабловски оператор присутан. Имајући у виду да коаксијална мрежа развијана паралелно са мрежом бакарних парица, циљ регулације је да се операторима корисницима омогући избор путем које инфраструктуре ће понудити малопродајне услуге, као и избор за које брзине приступа ће се одредити. Велике брзине приступа Интернету које су карактеристичне за VDSL технологију, и које се могу упоредити са брзинама приступа Интернету који омогућавају хибридно - коаксијалне мреже, нису доступне на територији целе Републике Србије с обзиром на ограничења која су наметнута дужинама и квалитетом бакарних парица, те се не може сматрати ни да је услуга *bitstream* приступа путем VDSL технологије (чије се брзине једине могу упоредити са брзинама које омогућавају хибридне оптичко-коаксијалне мреже) коју нуди Телеком Србија а.д. доступна на целој територији.

#### **Коментар 27:**

У поглављу *Анализа релевантног тржишта (критеријуми за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге)*, SBB DOO наводи:

„[...] Доминантан положај може бити (i) појединачни (ако оператор сам има доминантан положај); или (ii) заједнички (колективни). С обзиром да је РАТЕЛ дефинисао релевантно тржиште јединствено, односно да је обухватио и приступ Интернету коришћењем xDSL технологија преко бакарне парице и приступ Интернету путем кабловске мреже оператора дистрибуције медијских садржаја, РАТЕЛ је био дужан да утврди постојање тржишне снаге појединачног оператора или да утврди да постоји заједнички доминантан положај. Међутим, РАТЕЛ то није учинио: у односу на SBB самостално, РАТЕЛ није утврдио ни доказао испуњеност услова за појединачну значајну тржишну снагу; при том, РАТЕЛ изричито искључује постојање заједничког доминантног положаја. Сходно томе, јасно је да су критеријуми за утврђивање значајне тржишне снаге погрешно примењени у предметној анализи.

SBB неће детаљно разматрати да ли је у конкретном случају оправдано анализирати понуду сопственом предузећу (енг. *self supply*), односно да ли РАТЕЛ има одговарајући правни основ и образложење за примену оваквог института<sup>70</sup>, нити да ли је

---

<sup>70</sup> Према 2018 SMP Смерницама, рецитал 32, понуда сопственом предузећу се анализира када не постоји доступан заменски производ и цена, али када би могао да потенцијално буде понуђен технички и комерцијално, под условом да постоји штета за потрошаче на малопродајном тржишту и да постоји потенцијална тражња за таквим производом. Ниједан од наведених услова није испуњен у конкретном случају, или бар РАТЕЛ није утврдио њихову испуњеност. Такође, према европској пракси, уколико се

одговарајуће анализирати тржишно учешће према тржишном учешћу у малопродаји. Наиме, према сопственим критеријумима и налазима, у Извештају РАТЕЛ није извео одговарајуће доказе, односно чињенично поткрепио тезу да SBB има појединачну значајну тржишну снагу, односно да може да се понаша на тржишту независно од конкурената, претплатника и потрошача. Напротив, налази РАТЕЛ-а јасно и изричито указују да SBB (i) нема заједнички доминантан положај са Телеком Србија; и (ii) трпи изражен конкурентски притисак од Телеком Србија, односно (iii) има системски лошији положај на тржишту у односу на incumbent оператора, који поседује значајне предности. Сходно томе, наметање било каквих регулаторних обавеза SBB-у је неоправдано и несразмерно у конкретном случају. РАТЕЛ широм Извештаја третира SBB и Телеком Србија (два конкурента и независна учесника на тржишту) на збирни, обједињени или заједнички начин, без било каквог рационалног покрића. Пословање ових оператора, инфраструктура и технологија, услуге које пружају, власништво и пословна стратегија – у потпуности је одвојено, те није јасно са којим оправдањем РАТЕЛ „сабира“ њихове тржишне позиције ради оправдања тезе о доминантном положају.

Потребно је одговорити на једно једноставно питање: да ли SBB може да се понаша на дефинисаном тржишту независно од Телеком Србија, односно да ли може да има појединачну значајну тржишну снагу? Јасно је да SBB не може да се понаша на тржишту независно од конкурента који има значајну тржишну снагу, а посебно конкурента који по кључним индикаторима има значајне предности у односу на њега. На сваком прикључку где SBB има инфраструктуру у малопродаји постоји изузетно јак конкурентски притисак и заменљива услуга из угла крајњих корисника, те не постоји начин да се SBB понаша независно од xDSL оператора.“

#### ***Одговор Агенције:***

Агенција истиче да је наведени коментар нетачан и да су у Извештају о анализи разматрани само критеријуми за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге сагласно одредби члана 61. став 2. Закона с обзиром на то да нема доказа да су у периоду који обухвата анализа били испуњени критеријуми за постојање заједничке тржишне снаге, што је и наведено у поглављу 4.1. *Критеријуми за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге.* Анализом критеријума за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге закључено је да на посматраном тржишту оператори Телеком Србија а.д. и SBB DOO, поседују значајну тржишну снагу. Агенција је додатно прецизирала да је реч о појединачној значајној тржишној снази у закључцима анализе како би се избегле даље недоумице.

Анализа критеријума који се односи на величину оператора и његових конкурената у погледу броја претплатника показала је да оператор Телеком Србија а.д. у периоду

---

конструисхе хипотетички заменљиви производ, неопходно је спровести SSNIP тест, односно проценити хипотетичку цену таквог производа, укључујући (посебно при поређењу bitstream-а преко кабловске мреже и xDSL-а) што РАТЕЛ није учинио, већ је разматрао потенцијалну bitstream услугу SBB-а потпуно апстрактно. Експланаторни меморандум (радни документ) о примени 2018 SMP Смерница, стр. 11.



анализе на veleпродајном тржишту широкопојасног приступа има високо тржишно учешће које у 2017. години износи 54%, док оператору SBB DOO тржишно учешће расте и износи 33% у 2017. години (укључујући и понуду сопственом предузећу). Узимајући у обзир да је први следећи оператор присутан на посматраном тржишту са свега 3% тржишног удела, Агенција је закључила да тржишна учешћа оператора Телеком Србија а.д. и SBB DOO говоре у прилог њиховој доминацији што је први индикатор постојања њихове појединачне значајне тржишне снаге.

Телеком Србија а.д. и SBB DOO, поред значајног тржишног учешћа, имају у свом власништву инфраструктуру која је широко распрострањена на територији Републике Србије и чији се обим не може лако реплицирати, због чега су у позицији да путем економије обима, економије опсега и вертикалне интеграције остваре значајне уштеде у трошковима, а самим тим и значајну предност у односу на своје конкуренте. Такође, утврђено је и да на посматраном veleпродајном тржишту средишњег приступа не постоји потенцијална конкуренција у мери у којој би вршила значајнији притисак на доминантне операторе и допринела промени тржишних учешћа у периоду до наредне анализе.

#### **Коментар 28:**

„РАТЕЛ је у претходној пракси утврдио да више оператора има значајну тржишну снагу на тржишту veleпродајног тржишта терминације позива у јавној телефонској мрежи на фиксној локацији. Међутим, овакав приступ може да буде случај само уколико између оператора не постоји супституција тражње и понуде – односно, уколико су заправо у питању одвојена релевантна тржишта. У наведеном примеру, РАТЕЛ је утврдио постојање појединачног доминантног положаја сваког оператора. Код терминације позива у јавној телефонској мрежи на фиксној локацији, јасно је да не постоји алтернатива терминацији позива у мрежу сваког појединачног оператора, те да РАТЕЛ стога дефинише одвојена тржишта за сваког оператора<sup>71</sup>, на којима сваки појединачни оператор има 100% тржишног учешћа.

Међутим, РАТЕЛ не спроводи такву анализу у конкретном случају. РАТЕЛ је услугу *bitstream* приступа на veleпродајном тржишту средишњег приступа дефинисао као јединствену услугу која се реализује путем мреже бакарних парица, путем НФС мрежа оператора дистрибуције медијских садржаја и преко оптичких каблова у FTTx мрежној архитектури, без разлике у технологији приступа (осим у погледу мера, где очигледно и уз врло сумарно образложење фаворизује оптичку инфраструктуру). На хипотетичком тржишту које је РАТЕЛ конструисао, SBB и Телеком Србија су – конкуренти. Имајући то у виду, могуће је да један или други имају појединачну значајну тржишну снагу, али је правно и логички немогуће да обојица имају појединачни доминантан положај– у том случају, ниједан не би био у могућности да послује не обазирјући се на другог, па не би ни имао тржишну снагу. Закључак РАТЕЛ-а по коме на конкретном релевантном тржишту постоје два оператора са значајном

---

<sup>71</sup> Извештај о анализи veleпродајног тржишта терминације позива у јавној телефонској мрежи на фиксној локацији, октобар 2017 – јануар 2018. године, стр. 10-13.

тржишном снагом је контрадикторан, супротан начелима права конкуренције и основној логици института SMP оператора.“

### ***Одговор Агенције:***

Агенција указује на одредбу члана 61. став 1. Закона, којом је прописано да оператор има значајну тржишну снагу на релевантном тржишту, ако сам или заједно са другим операторима има доминантан положај, односно положај који му омогућава да се у значајном мери понаша независно од конкурената, својих претплатника и коначно потрошача. Сходно уводној изјави 5. Препоруке Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ, национална регулаторна тела одређују релевантна тржишта у складу са националним условима. Имајући у виду специфичне националне околности на тржишту, односно чињеницу да на велепродајном тржишту средишњег приступа постоје два оператора који имају независну контролу над две потпуно одвојене инфраструктуре (мрежа бакарних парица и кабловска мрежа), те да сваки од њих испуњава критеријуме за утврђивање појединачне значајне снаге анализирани у Извештају, прописане чланом 61. став 2. Закона, Агенција је одредила операторе са значајном тржишном снагом у складу са својим законским овлашћењима.

Такође, пракса европских земаља показује да су одређене државе на истоименом тржишту одредиле већи број оператора са значајном тржишном снагом (Финска 21 оператора са ЗТС на 120 од 150 подтржишта, Белгија четири оператора са ЗТС на два подтржишта, Мађарска три оператора са ЗТС на три подтржишта, Македонија два оператора са ЗТС на јединственом тржишту).

Услуга *bitstream* приступа се не може посматрати еквивалентно услузи терминације позива у јавну телефонску мрежу на фиксној локацији, управо из разлога што се *bitstream* приступ посматра као јединствена услуга, независно од мреже путем које се омогућава. Мрежа бакарних парица коју поседује Телеком Србија а.д. и коаксијална кабловска мрежа оператора SBB DOO представљају две највеће паралелне мреже које постоје на великом делу територије Републике Србије.

### ***Коментар 29:***

У поглављу *Анализа релевантног тржишта (критеријуми за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге)*, SBB DOO у оквиру коментара на критеријум „Величина оператора и његових конкурената, посебно у погледу броја корисника и прихода на релевантном тржишту“ наводи:

„[...] Према Смерницама Европске Комисије о анализи тржишта, на које се РАТЕЛ позива, значајно тржишно учешће није само по себи довољно како би се утврдило постојање значајне тржишне снаге на посматраном тржишту. Ипак, мало је вероватно да ће оператор који нема значајно тржишно учешће на тржишту имати значајну тржишну снагу. У Смерницама Европске Комисије о анализи тржишта закључује се да оператор чије тржишно учешће не прелази 25% вероватно неће имати значајну тржишну снагу на релевантном тржишту, док је насупрот томе тржишно учешће које

прелази 50% само по себи довољан доказ да оператор има значајну тржишну снагу, осим у изузетним случајевима. Према 2018 Смерницама, у случају да је тржишни удео висок, али испод 50%, надлежни органи би требало да разматрају друге кључне структурне тржишне одлике при анализи тржишне снаге, односно да спроведу детаљну структурну процену економских карактеристика релевантног тржишта<sup>72</sup>.

Према чл. 15, ст 2, т. 2) Закона о заштити конкуренције, један од основних индикатора постојања доминантног положаја јесте тржишни удео већи од 40% на утврђеном релевантном тржишту. У Претходној анализи, сам РАТЕЛ се изричито позвао на овај критеријум: „У складу са праксом одлучивања у Европској унији, индикатори који указују на постојање доминације на тржишту, обично се појављују у ситуацијама када тржишно учешће премаши 40%.“<sup>73</sup>

При анализи критеријума величине оператора и његових конкурената у Извештају, поставља се логично питање зашто:

- РАТЕЛ анализира тржишно учешће Телеком Србија и SBB збирно, с обзиром да је изричито утврдио да су у питању директни конкуренти, те би требало да анализира појединачну тржишну снагу, посебно за Телеком Србија, посебно за SBB;
- ако РАТЕЛ анализира тржишно учешће збирно, зашто не обухвати и друге операторе активне на тржишту, односно који је основ да искључи, примера ради, Radijus Vektor и Корепникус, из анализе и изречених обавеза<sup>74</sup>;
- ако РАТЕЛ анализира тржишно учешће оператора појединачно, које је образложење да утврди да је SBB доминантан, када по налазу самог РАТЕЛ-а, има тржишно учешће мање од релевантних законских прагова, при чему је на тржишту активан конкурентски оператор са значајно већим тржишним учешћем.

Једноставно речено, уколико су Телеком Србија и SBB конкуренти (а јесу) и ако врше међусобни конкурентски притисак (делимични у случају SBB-а према Телеком Србија, с обзиром на лимитираност распрострањености мреже, потпуни у случају Телеком Србија према SBB-у, с обзиром да му је мрежа свеprisутна), потпуно је неприхватљиво да им РАТЕЛ „сабира“ тржишно учешће ради утврђивања регулаторних обавеза. Том логиком, на сваком тржишту, свака два актера се могу утврдити доминантним, по дискреционој процени надлежних органа. Потпуно је

---

<sup>72</sup> 2018 Смернице, рецитал 57.

<sup>73</sup> Претходна анализа, стр. 42. Према основним подацима на сајту Европске Комисије, уколико компанија има испод 40% тржишног удела, мало је вероватно да је доминантна. [http://ec.europa.eu/competition/antitrust/procedures\\_102\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/antitrust/procedures_102_en.html). Према пракси Европске Комисије, један од изузетно ретких случајева где је утврђено да је компанија доминантна испод прага од 40% тржишног удела је предмет *Virgin/British Airways*, где је тржишно учешће доминантне компаније било – 39,7%.

<sup>74</sup> Ако утврди регулаторне обавезе за наведена два привредна субјекта, РАТЕЛ може покрити 92% тржишта, уместо 87%, што је према логици РАТЕЛ-а (нарочито с обзиром на став да не постоје значајнији трошкови предложених мера) само боље по конкуренцију.

супротно основној логици игнорисати међусобни конкурентски притисак два највећа актера на тржишту и без икаквих доказа их прогласити појединачно доминантним. РАТЕЛ је дужан да утврђује појединачну тржишну снагу сваког оператора, односно да анализира њихово пословање независно како би утврдио да ли (и који од њих) имају значајну тржишну снагу на релевантном тржишту.

Опет, када се пословање оператора посматра одвојено, јасно је да су величина и структурне предности Телеком Србија такве да је у његовом случају испуњена претпоставка доминантности из европске праксе, односно индикатор доминације на основу релевантних прописа. Међутим, по налазима самог РАТЕЛ-а, исто се апсолутно не може рећи за SBB, при чему РАТЕЛ ни на који начин није образложио зашто сматра да је SBB доминантан са учешћем значајно мањим од релевантних прагова<sup>75</sup>, односно са тржишним учешћем мањим за чак 21% од тржишног учешћа Телеком Србија.

Са динамичке стране, с обзиром да је учешће Телеком Србија стабилно на релевантном малопродајном тржишту, јасно је да је понуда овог оператора одржива и конкурентна кабловским операторима, те да је у стању да одржи своју значајну тржишну снагу. Раст корисника SBB-а је претежно условљен аквизицијом нових корисника (ширењем мреже, што захтева значајна улагања) и неорганском аквизицијом и консолидацијом других кабловских оператора (I.KOM, Kabel Group).

РАТЕЛ тржишно учешће оператора изводи преко учешћа на малопродајном тржишту широкопојасног приступа Интернету у 2017. години, мерено бројем претплатника. Међутим, у конкретном случају, имајући у виду велепродајну/инфраструктурну природу тржишта, број претплатника сам по себи није претежан показатељ индикатор тржишне снаге: основни индикатор се односи на распрострањеност и технолошке карактеристике мреже. Уколико оператор има могућност да дође до одређеног корисника, његова услуга bitstream-а ће потенцијално бити релевантна заинтересованим операторима корисницима, без обзира да ли конкретном претплатнику заиста пружа услугу. У том смислу, очигледно је да ниједан кабловски оператор у овом тренутку не може да се мери са Телеком Србија.“

### ***Одговор Агенције:***

У поступку спровођена анализе предметног тржишта узете су у обзир Смернице Комисије о анализи тржишта 2002/С 165/03, којима је у тачки 75. прописан доњи праг тржишног учешћа од 25% који указује на могућност поседовања доминантног положаја оператора на тржишту, те је тржишно учешће SBB DOO од 33% изнад прописаног доњег прага.

---

<sup>75</sup> Истовремено, у извештају о анализи велепродајног тржишта висококвалитетног приступа који се пружа на фиксној локацији (стр. 34-35), РАТЕЛ закључује да и поред тога што Телеком Србија има највеће тржишно учешће (које износи 41%), Телеком Србија нема могућност да се понаша независно од конкурената и крајњих корисника. Слично томе, у претходним анализама малопродајног тржишта приступа јавној телефонској мрежи на фиксној локацији, РАТЕЛ је утврдио да се релевантно тржиште креће ка ефективној конкуренцији и поред изузетно високог учешћа Телеком Србија.

Агенција је у број претплатника на посматраном veleпродајном тржишту укључила понуду сопственом предузећу свих оператора, која проистиче из броја њихових претплатника на малопродајном тржишту, у циљу процене њиховог тржишног потенцијала на veleпродајном нивоу. Овакав начин димензионарања тзв „теоријског veleпродајног тржишта“ у случају када се услуга не пружа на veleпродајном нивоу предвиђен је и Експланаторним меморандумом", што је детаљно објашњено у поглављу 4.1.1. *Величина оператора и његових конкурената, посебно у погледу броја корисника и прихода на релевантном тржишту.*

Закључак о процени постојања оператора са значајном тржишном снагом Агенција није донела само на основу тржишног учешћа оператора, већ су анализирани и сви остали критеријуми који су детаљно описани и наведени у поглављу 4.1 *Критеријуми за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге.* Телеком Србија а.д. и SBB DOO, поред значајног тржишног учешћа, имају у свом власништву инфраструктуру која је широко распрострањена на територији Републике Србије и чији се обим не може лако реплицирати, због чега су у позицији да путем економије обима, економије опсега и вертикалне интеграције остваре значајне уштеде у трошковима, а самим тим и значајну предност у односу на своје конкуренте. Такође, утврђено је и да на посматраном тржишту не постоји потенцијална конкуренција у мери у којој би вршила значајнији притисак на доминантне операторе и допринела промени тржишних учешћа у периоду до наредне анализе.

### **Коментар 30:**

У поглављу *Анализа релевантног тржишта (критеријуми за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге),* SBB DOO у оквиру коментара на критеријум „Контрола над инфраструктуром чији се обим не може лако реплицирати“ наводи:

„Као што је претходно детаљно образложено, кабловска дистрибутивна мрежа нема исте или сличне техничке карактеристике, исту или сличну географску доступност, нити исте или сличне ценовне карактеристике да би била еквивалент инфраструктури Телеком Србија. РАТЕЛ нема оправдања, нити разлога да повезује SBB и Телеком Србија.

Заинтересовани оператор коме Телеком Србија пружа услугу *bitstream*-а има тренутни приступ готово свим домаћинствима на територији Србије; исти тај оператор који би се обратио SBB-у би имао приступ далеко мањем броју потенцијалних корисника, уз неопходност значајних инвестиција самог SBB-а у проширење мреже и специфичних проблема везаних за пружање услуге (које су значајно веће него евентуално унапређивања мреже Телеком Србија). При том, оператор-корисник који би хтео да промени услугу са Телеком Србија на SBB би морао да се одрекне значајног броја потенцијалних и стварних корисника, које SBB не може сервисирати. Истовремено, где год постоји мрежа SBB-а, постоји алтернативни пружалац услуга у виду Телеком Србија. Очигледно је да предметне услуге нису заменљиве, односно да због ограничене територијалне покривености, пружање услуге путем HFC приступне мреже у Србији,

укључујући SBB, није адекватан супститут мрежи бакарних парица, у складу са претходним налазима РАТЕЛ-а.

РАТЕЛ је био дужан да разматра ефекте будућег проширења мреже у погледу оптичких влакана, који јасно представљају тренд и предстојећи инвестициони циклус. У краткорочном периоду се може очекивати значајна реконфигурација кабловских мрежа на територији Републике Србије, што РАТЕЛ уопште не разматра у анализи која би морала бити заснована на динамичком приступу. Такође, РАТЕЛ не разматра очекивани развој мобилне мреже, односно заменљивих услуга које врши конкурентски притисак на пословање Интернет оператора.“

### **Одговор Агенције:**

Хибридна оптичко-коаксијална мрежа постоји паралелно са мрежом бакарних парица. Циљ регулације на предметном тржишту је да се операторима корисницима омогући избор путем које инфраструктуре ће понудити своје услуге, као и избор за које брзине приступа ће се одредити. Велике брзине приступа Интернету које су карактеристичне за VDSL технологију, и које се могу упоредити са брзинама приступа Интернету који омогућавају хибридно оптичко-коаксијалне мреже, нису доступне на територији целе Републике Србије с обзиром на ограничења која су наметнута дужинама и квалитетом бакарних парица, те се не може сматрати ни да је услуга *bitstream* приступа коју нуди Телеком Србија а.д. доступна свуда под истим условима.

SBB DOO има тржишни удео на малопродајном тржишту од 32%, који је, иако је мањи од тржишног учешћа Телеком Србија а.д., далеко већи од тржишног учешћа мереног бројем претплатника првог следећег оператора, Кореникус Technology d.o.o., који износи свега 3%, те се осталим операторима који приступ својим крајњим корисницима омогућавају путем коаксијалне инфраструктуре не могу прописати регулаторне обавезе.

Приступ путем оптичке инфраструктуре је у складу са Извештајем укључен у дефиницију тржишта. Међутим, узимајући у обзир веома малу заступљеност ове услуге (5% тржишног учешћа мерено бројем претплатника на малопродајном тржишту широкопојасног приступа Интернету и свега нешто преко 360 хиљада homes passed), сматрала је прикладним да се операторима са значајном тржишном снагом не пропишу регулаторне обавезе када је овај вид приступа у питању. Процент претплатника који приступ Интернету реализују путем оптичке инфраструктуре у FTTH архитектури оператора Телеком Србија а.д. представља свега нешто више од 12% укупног броја корисника фиксног широкопојасног приступа Интернету реализованих у FTTH архитектури, односно нешто преко 0,2% укупног броја претплатника фиксног широкопојасног приступа Интернету. Из наведеног је јасно да је, без обзира на интензиван раст, број корисника веома мали у односу на кориснике који широкопојасни приступ Интернету реализују путем осталих видова приступа.

### **Коментар 31:**

У поглављу *Анализа релевантног тржишта (критеријуми за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге)*, SBB DOO у оквиру коментара на критеријум „Технолошка предност оператора која му омогућава надмоћан положај на тржишту“ наводи:

„С обзиром на чињеницу да је Претходна анализа спроведена пре годину дана, а да нису идентификоване јасне промене у технологији мрежа, потпуно је нејасно на који начин је РАТЕЛ у једној анализи утврдио да Телеком Србија има технолошку супериорност, а у другој да не постоји технолошка супериорност.

Код овог критеријума (с обзиром да је утврђено да нема изразите технолошке предности ниједне мреже, барем до значајнијег проширења оптичке мреже), најважнији коментар се односи на налаз РАТЕЛ-а да се супериорност мрежа оператора Телеком Србија и СББ пре свега огледа у њиховој распрострањености. РАТЕЛ је, дакле, свестан географског критеријума, али у потпуности игнорише чињеницу да је мрежа СББ-а значајно лимитирана у односу на мрежу Телеком Србија.

При анализи технолошке супериорности, РАТЕЛ је дужан да размотри заједничко улагање Телеком Србија и Huawei, који планирају да 80% територије покрију VDSL *vectoring* технологијом и до 50% GPON технологијом по оптици. Аргументација да Телеком Србија нема могућности за инвестиције, у тренутку када спроводи такве инвестиције, је контрадикторна.“

### **Одговор Агенције:**

Одредбом члана 60. став 1. Закона прописано је, између осталог, да Агенција најмање једном у три године врши анализу релевантних тржишта, што значи да се развој тржишта посматра у периоду до наредне анализе који не може бити дужи од три године. Агенција у периоду између анализа прати развој свих тржишта електронских комуникација и има право да по потреби анализа релевантна тржишта и у временском периоду краћем од три године уколико утврди да је на њима дошло до значајних структурних промена.

Распрострањеност мрежа Телеком Србија а.д. и SBB DOO у контексту овог критеријума посматра се у односу на мреже других оператора присутних на релевантном тржишту и ту је доминантан положај оператора Телеком Србија а.д. и SBB DOO неспоран. Оба оператора у свом власништву имају распрострањене мреже изграђене путем двеју различитих технологија и које се међусобно преклапају.

### **Коментар 32:**

У поглављу *Анализа релевантног тржишта (критеријуми за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге)*, SBB DOO у оквиру коментара на критеријум „Недостатак или низак ниво преговарачке моћи купаца“ наводи:

„Поново, налази Претходне анализе су дијаметрално супротни Извештају. Даље, као што је исцрпно приказано, у потпуности је нетачно да мрежа SBB-а покрива целу територију Србије, нити је на било који начин оправдано обједињено анализирати SBB заједно са Телеком Србија.“

***Одговор Агенције:***

Агенција понавља да је претходним Извештајем о анализи veleпродајног тржишта широкопојасног приступа (мај - август 2017. године) обухваћена 2012, 2013, 2014. и 2015. година и за тај период су прикупљени и анализирани подаци од оператора. Анализа veleпродајног тржишта средишњег приступа обухвата период 2015 - 2017. године, у ком су на посматраном релевантном тржишту наступиле структурне промене које су резултовале у промени дефиниције релевантног тржишта и у складу са тим изведени су закључци о постојању оператора са ЗТС.

***Коментар 33:***

У поглављу *Анализа релевантног тржишта (критеријуми за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге)*, SBB DOO у оквиру коментара на критеријум „Лак или повлашћен приступ тржиштима капитала, односно финансијским ресурсима“ наводи:

„Није значајан критеријум за предметну анализу, али SBB жели да укаже да треба имати у виду могућност уласка инвестиционих фондова и интернационалних телекомуникационих оператора на релевантно тржиште, са приступом значајним финансијским ресурсима. Примера ради, већински власник Корепникus-а је инвестициони фонд Abris Capital, који несумњиво нема проблема са приступом финансијским ресурсима, без обзира на дуготрајност пословања оператора на тржишту. У том смислу, с обзиром да је Корепникus присутан у свега једној општини мање од SBB-а, рационално је очекивати значајна улагања у предстојећем периоду у проширење мреже, односно евентуалне аквизиције кабловских оператора, што РАТЕЛ није ни на који начин анализирао.“

***Одговор Агенције:***

Критеријумом који анализира лак или повлашћен приступ тржиштима капитала, односно финансијским ресурсима се утврђује да ли на посматраном тржишту постоје оператори који могу остварити предност и уштеде у односу на конкуренцију по том основу. Изградња мреже приликом уласка на тржиште, ширење постојећих мрежних капацитета, модернизација мреже као и увођење нових производа и услуга захтева финансијске ресурсе који најчешће превазилазе сопствене изворе финансирања оператора. Из наведеног разлога, операторима је потребан приступ екстерним изворима капитала, отежан приступ капиталу и новчаним изворима може представљати баријеру за улазак на тржиште.

Нови оператор који тек улази на тржиште због непрепознатљивог брeнда тешко придобија кориснике и потребно му је време да развије своје пословање и оствари добит, што му отежава приступ екстерним видовима финансирања односно добијање



кредита под повољнијим условима код банака. Са друге стране, постојећи оператори који су дуго присутни на тржишту и већ су остварили добре резултате лакше добијају поверење од банака и задужују се код њих под повољнијим условима и по нижим каматама, што им даје значајну предност у односу на конкуренте.

Поред тржишне препознатљивости, велику улогу у приступу екстерним изворима финансирања има и власничка структура оператора будући да оператори који су у власништву страних компанија имају приступ и страним тржиштима капитала.

#### **Коментар 34:**

У поглављу *Анализа релевантног тржишта (критеријуми за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге)*, SBB DOO у оквиру коментара на критеријум „Степен диверсификације производа или услуга (нпр. повезани производи или услуге)“ наводи:

„Према подацима РАТЕЛ-а, пакете услуга на тржишту Републике Србије нуди око 40 оператора<sup>76</sup>, што значи да наводи о предностима у погледу пакетирања, или било каквој ограничености тржишта у овом погледу, не стоје. У погледу доминантности, поново се неоправдано Телеком Србија и SBB обухватају истим разматрањем. Значајна предност која постоји у погледу везивања телекомуникационих услуга се односи на чињеницу да је Телеком Србија: (i) једини оператор који има могућност пакетирања услугу мобилне телефоније, за разлику од било ког кабловског оператора, укључујући SBB, те да може понудити *quad-play* пакете корисницима<sup>77</sup>; (ii) да Телеком Србија, због контроле кључне инфраструктуре, пружа велики број veleпродајних услуга које други оператори не могу реплицирати.“

#### **Одговор Агенције:**

Према расположивим подацима за 2017. годину, учешће оператора SBB DOO у укупном броју претплатника пакета услуга је повећано и износи 35% (38% са подацима оператора I.KOM DOO), учешће Телеком Србија а.д. износи 50%, док је првом следећем оператору учешће 4%. Преостали оператори учествују у укупном броју претплатника пакета услуга са само 12%, што доказује чињеницу да Телеком Србија а.д. и SBB DOO користе предности диверсификације производа и услуга које проистичу из власништва над широко распрострањеном инфраструктуром, јер им она омогућава приступ до великог броја крајњих корисника, што доказује чињеницу да постојање конкуренције није условљено бројем пружалаца услуге.

Пакети који у себи садрже услугу мобилне телефоније од августа 2017. године нису доступни за нове кориснике, а и док су били у понуди чинили су око 25% укупног

---

<sup>76</sup> Преглед тржишта телекомуникација и поштанских услуга у Републици Србији у 2016. години, стр. 122.

<sup>77</sup> Тржишта где Телеком Србија несумњиво има доминантан положај или где кабловски оператори уопште нису присутни представљају телекомуникациона тржишта са највећим приходима: тако приходи од мобилне мреже представљају 59% прихода свих услуга, а фиксне мреже 17,9%, за разлику од фиксног широкопојасног приступа Интернету (11,8%) или дистрибуције медијских садржаја (9,7%). Преглед тржишта телекомуникација и поштанских услуга у Републици Србији у 2016. години, стр. 7.

броја претплатника пакета услуга. Истовремено, мобилна телефонија је једна од услуга која се најмање продавала у оквиру пакета (свега 3% у односу на укупан број претплатника услуге мобилне телефоније) што говори у прилог томе да претплатници нису заинтересовани да ову услугу користе у пакету са другим услугама. Агенција напомиње и да оператор SBB DOO такође нуди својим претплатницима услугу мобилне телефоније кроз акцију " SBB и Telenor суперсет" тако да претплатник који има пакет код оператора SBB DOO и корисник је услуге мобилне телефоније оператора Telenor DOO може да активира ову опцију и да добије додатне погодности од оба оператора.

### **Коментар 35:**

У поглављу *Анализа релевантног тржишта (критеријуми за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге)*, SBB DOO у оквиру коментара на критеријум „Економија обима“ наводи:

„Аргументација у овој тачки се поново своди на распрострањеност мреже, која није еквивалентна за СББ и Телеком Србија. Поново РАТЕЛ неоправдано обједињује тржишни удео Телеком Србија и СББ, иако су у питању непосредни конкуренти. Економија обима несумњиво представља предност за операторе са већим бројем корисника, али у конкретном случају није опредељујући фактор за закључак о значајној тржишној снази СББ-а, нарочито у односу на Телеком Србија.“

### **Одговор Агенције:**

Агенција је закључке о предностима које оператор остварује по основу економије обима донела на основу детаљне анализе статутарних и регулаторних финансијских извештаја. Регулаторни извештаји које оператор SBB DOO доставио за 2016. и 2017. годину недвосмислено показују пад у јединичним оперативним трошковима малопродајне услуге широкопојасног приступа Интернету, што је последица повећања броја корисника будући да су повећани укупни оперативни трошкови алоцирани на ову услугу.

### **Коментар 36:**

У поглављу *Анализа релевантног тржишта (критеријуми за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге)*, SBB DOO у оквиру коментара на критеријум „Економија опсега“ наводи:

„Као што је претходно наведено и истакнуто у Претходној анализи, пружање различитих услуга је индустријски стандард и карактеристика значајног броја телекомуникационих оператора који су активни на релевантном тржишту и не представља специфичност пословања ни SBB-а, ни Телеком Србија (осим у погледу претходно наведених услуга). Техничке карактеристике услуга су такве да оператори имају могућност да користе економију опсега при њиховом пружању корисницима.

Било да се релевантни критеријум анализира на темељу географске распрострањености, било на темељу тржишног учешћа (као у Претходној анализи), јасно је да је (i) неоправдано збирно анализирати SBB и Телеком Србија; (ii) Телеком Србија има значајне предности у односу на SBB и кабловске оператере, те није оправдано на основу анализе критеријума економије опсега закључити да SBB има значајну тржишну снагу.“

***Одговор Агенције:***

Телеком Србија а.д. је, полазећи од мреже предвиђене за пружање телефонских услуга на фиксној локацији, развио мрежу која поред говорне (телефонске) услуге корисницима пружа и друге услуге. SBB DOO је своју коаксијалну кабловску мрежу развио тако да, поред дистрибуције медијских садржаја, може да пружа и услугу широкопојасног приступа Интернету и говорну услугу. Остали оператери на посматраном тржишту такође пружају више услуга коришћењем исте инфраструктуре и остварују уштеде по основу економије опсега, али су ефекти тих уштеда знатно мањи због њиховог ниског тржишног учешћа на повезаним малопродајним тржиштима.

У периоду који обухвата анализа, Телеком Србија а.д. и SBB DOO су корисницима нудили обједињене услуге у виду различитих пакета, чиме су остваривали предности по основу смањивања јединичних трошкова по услузи. У прилог томе говоре и подаци о тржишном учешћу у продаји пакета услуга у периоду анализе. Тржишно учешће оператора SBB DOO расте у посматраном периоду и у 2017. години износи 38% (у 2016. годину је износило 33%), док тржишно учешће Телеком Србија а.д. опада, али је и даље високо и у 2017. години износи 50% (у 2016. години је износило 54%).

Агенција остаје при закључку да Телеком Србија а.д. и SBB DOO користе предности економије опсега и да то представља препреку операторима који тек улазе или намеравају да уђу на тржиште, што је доказ постојања појединачне значајне тржишне снаге ова два оператора на посматраном релевантном тржишту.

Агенција је текст Извештаја о анализи допунила подацима који поткрепљују иницијалне наводе и закључке како би се отклониле даље недоумице.

***Коментар 37:***

У поглављу *Анализа релевантног тржишта (критеријуми за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге)*, SBB DOO у оквиру коментара на критеријум „Степен вертикалне интеграције“ наводи:

„Анализа овог критеријума се поново своди на анализу распрострањености мрежне инфраструктуре, која у случају SBB-а није спроведена на одговарајући начин, односно није узела у обзир кључне критеријуме релевантне за анализу. Сам РАТЕЛ користи малопродајно тржиште као основ за идентификацију тржишне снаге на велепродајном тржишту (код SBB-а, чак конструишући хипотетичку услугу која тренутно не постоји), а при анализи овог критеријума иде у супротном смеру. Уколико се тржиште анализира технолошки неутрално, као што РАТЕЛ чини, јасно је да су сви оператери

који поседују сопствену мрежу вертикално интегрисани. Даље, с обзиром да је предметно тржиште veleпродајно тржиште, које је само по себи повезано са малопродајним тржиштем, те да РАТЕЛ није спроводио посебну анализу да ли алтернативни оператори поседују мрежу или закупљују капацитете трећих лица, нејасно је какав суштински значај за анализу има вертикална интеграција.

Примера ради, у погледу овог критеријума у паралелној анализи veleпродајног тржишта висококвалитетног приступа, РАТЕЛ је донео супротан закључак, утврдивши да вертикална интеграција оператора није важна уколико и конкуренти имају исту могућност: „*Како су оператори на посматраном тржишту истовремено присутни и на вертикално повезаном малопродајном тржишту изнајмљених линија, Агенција закључује да сви они могу да остваре предности по основу вертикалне интеграције. Оператор Телеком Србија а.д. је због свог тржишног учешћа у одређеној предности у односу на остале операторе, али не у мери у којој би му то омогућило преузимање тржишне моћи кроз истискивање конкуренције или кроз постављање баријера за улазак на посматрано тржиште.*“<sup>78</sup>

У потпуности је нејасно на који начин независност у формирању сервисног портфолија омогућава сама по себи конкурентску предност, нити како омогућава спречавање уласка других оператора на тржиште (који су такође независни у формирању своје услуге), с обзиром да је то нормална карактеристика (било ког) тржишта.“

#### **Одговор Агенције:**

Агенција сматра да су сви оператори на посматраном veleпродајном тржишту средишњег приступа вертикално интегрисани, али да оператори Телеком Србија а.д. и SBB DOO могу остварити значајне предности у односу на конкуренте захваљујући високим тржишним уделима као и широко распрострањеној мрежи. Агенција је допунила текст анализе поткрепљујућим чињеницама које говоре у прилог иницијалним закључцима.

У Извештају о анализи veleпродајног тржишта висококвалитетног приступа, у поглављу 4.1.9. *Степен вертикалне интеграције* наведено је следеће: "Како су оператори на посматраном тржишту истовремено присутни и на вертикално повезаном малопродајном тржишту изнајмљених линија, Агенција закључује да сви они могу да остваре предности по основу вертикалне интеграције. Оператор Телеком Србија а.д. је због свог тржишног учешћа у одређеној предности у односу на остале операторе, али не у мери у којој би му то омогућило преузимање тржишне моћи кроз истискивање конкуренције или кроз постављање баријера за улазак на посматрано тржиште." Ова два тржишта су неупоредива због различитих карактеристика услуга које се на њима пружају, али и због разлике у тржишним учешћима оператора. Наиме, на veleпродајном тржишту висококвалитетног приступа, постоји више водећих оператора са сличним тржишним учешћима, док је на посматраном veleпродајном тржишту

---

<sup>78</sup> Извештај о анализи veleпродајног тржишта висококвалитетног приступа који се пружа на фиксној локацији, јун 2018. године, стр. 40

средишњег приступа очигледна доминација два оператора што значи да су они због високог тржишног учешћа и распрострањене инфраструктуре у предности у односу на остале операторе на посматраном тржишту.

### **Коментар 38:**

У поглављу *Анализа релевантног тржишта (критеријуми за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге)*, SBB DOO у оквиру коментара на критеријум „Недостатак потенцијалне конкуренције“ наводи:

„Анализа РАТЕЛ-а се поново своди на распрострањеност мреже, односно на наводну локализовану природу мреже алтернативних кабловских оператора. Међутим, РАТЕЛ неоправдано не прави разлику између SBB-а и Телеком Србија, односно нема конзистентан критеријум третмана распрострањености мреже – мрежа SBB-а је далеко мање распрострањена него мрежа Телеком Србија, односно није адекватан супститут из угла оператора-корисника, исто као и мрежа других кабловских оператора.

РАТЕЛ подразумева да неће бити ширења предметног тржишта у Србији, без било какве анализе, утврђивања пословних планова или стратегија оператора или разматрања потенцијалних конкурената. Широкопојасни приступ Интернету се континуирано и брзо развија, како у погледу квалитета мреже, тако и у погледу алтернативних услуга (мобилни Интернет, различите иницијативе софтверских компанија за пружање виртуелног или глобалног бежичног Интернета) и потпуно је неоправдано да РАТЕЛ ништа од овога не узима у разматрање, посебно имајући у виду чињеницу да мобилни Интернет представља додатну услугу коју је Телеком Србија у могућности да пружа, а кабловски оператори нису, те трендове значајног развоја овог начина пружања услуге приступа Интернету.“

### **Одговор Агенције:**

Као што је наведено у поглављу *4.1.11. Недостатак потенцијалне конкуренције*, потенцијална конкуренција се односи на могућност уласка нових оператора на посматрано тржиште у случају хипотетичког повећања цене услуге *bitstream* приступа, који су у позицији да своју мрежу прилагоде и/или изграде нову мрежу за пружање предметне услуге у временском периоду до наредне анализе. Дугорочни концепт који се у овом случају разматра је дефинисан одредбом члана 60. став 1. Закона којом је, између осталог, прописано да Агенција најмање једном у три године врши анализу релевантних тржишта, што значи да се развој тржишта посматра у периоду до наредне анализе.

Као потенцијална конкуренција на veleпродајном тржишту средишњег приступа могу се посматрати само оператори електронских комуникација који имају изграђену оптичку или хибридную оптичко-коаксијалну мрежу коју не користе за пружање малопродајне услуге широкопојасног приступа Интернету. Према расположивим подацима, само 4 оператора поседује хибридную оптичко-коаксијалну мрежу и не пружају малопродајну услугу широкопојасног приступа, док само 6 оператора има у

свом власништву оптичку мрежу коју не користе за пружање наведене услуге, што значи да у овом сегменту потенцијална конкуренција практично не постоји.

Агенција је разматрала и да ли оператори који намеравају да уђу на тржиште, односно да граде сопствене мреже представљају потенцијалну конкуренцију на посматраном тржишту. Узимајући у обзир неповратне трошкове и контролу над инфраструктуром која се тешко може реплицирати, оператори који желе да уђу на посматрано тржиште суочавају се са високим баријерама у виду високих неповратних трошкова реплицирања постојеће добро развијене мрежне инфраструктуре оператора Телеком Србија а.д. и SBB DOO, чак и у ситуацији у којој би мрежу градили за пружање неке друге услуге коју би касније евентуално прилагодили и за пружање услуге *bitstream* приступа.

На основу свега наведеног, Агенција остаје при закључку да на veleпродајном тржишту не постоји потенцијална конкуренција у мери у којој би вршила значајнији притисак на доминантне операторе и допринела промени тржишних учешћа на посматраном тржишту.

### **Коментар 39:**

У поглављу *Анализа релевантног тржишта (критеријуми за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге)*, SBB DOO у оквиру коментара на критеријум „Постојање препрека за ширење“ наводи:

„РАТЕЛ поново узима у обзир ограниченост географског подручја покривеног мрежама осталих оператора, али потпуно игнорише ограничења мреже самог SBB-а. Такође, РАТЕЛ игнорише чињеницу да SBB није присутан на veleпродајном тржишту средишњег приступа, те да би његов улазак на ово тржиште сам по себи представљао ширење тржишта.

Начелно, кабловски оператори су у неповољнијем положају у погледу ширења и модернизације мрежа у односу на *incumbent*-а, јер морају да врше значајнија улагања у инфраструктуру (с обзиром да xDSL оператори могу да унапређују наслеђену инфраструктуру), те јер су приходи од мобилне телефоније значајно већи, те омогућавају *incumbent* оператору додатна финансијска средства којима кабловски оператори немају приступ.

Дакле, како би повећао број корисника, SBB се суочава са значајним препрекама у погледу инвестирања у повезивање нових домаћинстава на своју мрежу – добијање грађевинских дозвола, трошкови изградње, при чему је питање да ли ће придобити кориснике до којих гради инфраструктуру, а пословни ризик представља и конкурентски притисак присутних оператора на одређеном подручју. Са друге стране, Телеком Србија може понудити xDSL услугу свим потенцијалним корисницима, користећи постојећу инфраструктуру и не мора да одвоји сличан део прихода на ширење постојеће и изградњу нових делова мреже.“

### **Одговор Агенције:**

Агенција констатује да је коментар неоснован будући да је оператор SBB DOO већ послује на veleпродајном тржишту средишњег приступа јер пружа услугу *bitstream* приступа сопственом предузећу, што је детаљно описано у поглављу 4.1.1. *Величина оператора и његових конкурената, посебно у погледу броја корисника и прихода на релевантном тржишту.*

Мреже оператора Телеком Србија а.д. и оператора SBB DOO се посматрају као две велике распрострањене мреже изграђене различитом технологијом. Телеком Србија а.д. је највећи оператор који у свом власништву има мрежу бакарних парица и који услугу *bitstream* приступа може да пружи путем xDSL технологије, док је SBB DOO највећи кабловски оператор који у свом власништву има највећу HFC мрежу путем које такође може да, у оквиру сопствених техничких могућности, пружи услугу *bitstream* приступа. Самим тим оператори корисници могу да изаберу на који начин ће својим крајњим корисницима обезбедити услугу широкопојасног приступа Интернету, како са технолошког тако и са комерцијалног аспекта имајући у виду да се брзине које се могу пружити путем коаксијалне мреже могу упоредити само са брзинама путем VDSL приступа, а који и даље има одређена ограничења имајући у виду дужине парица и расположивост портова.

Телеком Србија а.д. не може путем постојеће мреже да пружи свим корисницима који су на њу повезани услугу која би могла да се упореди са услугом широкопојасног приступа Интернету који се реализује преко HFC мрежа, с обзиром на то да се брзине које се путем HFC мрежа могу постићи могу једино упоредити са брзинама које омогућава VDSL технологија. Јасно је, самим тим, да и мрежа оператора Телеком Србија а.д. мора да се унапреди да би имала овакве могућности. То подразумева скраћење петље и постављање нових кабинета, који пак, такође изискују пројектовање и прибављање дозвола. Сви оператори, а не само Телеком Србија а.д. и SBB DOO, су при извођењу инвестиција подложни истим ризицима које је и SBB DOO навео – неизвесности да ли ће се уложена инвестиција исплатити и у којој мери и сносом одређени пословни ризик.

### **Коментар 40:**

„[...] Закључак сублимира основне логичке грешке анализе РАТЕЛ-а:

- ничим није оправдано обједињеном посматрање тржишног учешћа Телеком Србија и SBB-а, с обзиром да су у питању главни конкуренти и независни учесници на тржишту;
- тржишно учешће SBB-а, по анализи самог РАТЕЛ-а, не задовољава основне услове за утврђивања постојања тржишне снаге, при чему СББ има значајно већег конкурента у Телеком Србија, који испуњава претпоставке постојања доминантног положаја;

- инфраструктура SBB-a није широко распрострањена на територији Републике Србије и инфериорна је у односу на инфраструктуру главног конкурента, при чему мрежа није дигитализована, што подразумева додатна повезана ограничења начина пружања хипотетичке услуге;
- С обзиром да тржишно учешће и инфраструктура SBB-a не указују на постојање појединачног доминантног положаја, остали критеријуми не указују на значајну тржишну снагу SBB-a, нарочито у поређењу са *incumbent* оператором.

#### ***Одговор Агенције:***

Анализа релевантног тржишта извршена је у свему са одредбама чланова 60, 61. и 62. Закона и уз примену одговарајућих препорука Европске уније о тржиштима подложним претходној регулацији, на бази утврђеног чињеничног стања. Сви подаци на основу којих су донети закључци о производној и географској димензији тржишта и на основу којих је извршена анализа критеријума за утврђивање постојања појединачне значајне тржишне снаге и препрека развоју конкуренције прикупљени су од оператора за дати период анализе. Агенција је допунила поједина поглавља у Извештају о анализи подацима који додатно поткрепљују иницијалне наводе и закључке.

#### ***Коментар 41:***

„Доминантни положај је правни еквивалент економског концепта монопола. Логички је апсурд тврдити да постоје два монополиста на јединственом тржишту – ако постоје два снажна учесника на тржишту, ниједан од њих не може пословати без узимања у обзир пословне стратегије главног конкурента. Не могу постојати две компаније које имају појединачни доминантни положај на јединственом тржишту.“

#### ***Одговор Агенције:***

Агенција указује на одредбу члана 61. став 1. Закона, којом је прописано да оператор има значајну тржишну снагу на релевантном тржишту, ако сам или заједно са другим операторима има доминантан положај, односно положај који му омогућава да се у значајном мери понаша независно од конкурената, својих претплатника и коначно потрошача. Сходно уводној изјави 5. Препоруке Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ, национална регулаторна тела одређују релевантна тржишта у складу са националним условима. Имајући у виду специфичне националне околности на тржишту, односно чињеницу да на veleпродајном тржишту средишњег приступа постоје два оператора који имају независну контролу над две потпуно одвојене инфраструктуре (мрежа бакарних парица и кабловска мрежа), те да сваки од њих испуњава критеријуме за утврђивање појединачне значајне снаге анализирани у Извештају, прописане чланом 61. став 2. Закона, Агенција је одредила операторе са значајном тржишном снагом у складу са својим законским овлашћењима.



Такође, пракса европских земаља показује да су одређене државе на истоименом тржишту одредиле већи број оператора са значајном тржишном снагом (Финска 21 оператора са ЗТС на 120 од 150 подтржишта, Белгија четири оператора са ЗТС на два подтржишта, Мађарска три оператора са ЗТС на три подтржишта, Македонија два оператора са ЗТС на јединственом тржишту).

#### **Коментар 42:**

„РАТЕЛ уопште није утврдио да постоји заједничка (колективна) значајна тржишна снага Телеком Србија и SBB<sup>79</sup>. Напротив, према Извештају, не постоје докази да су у периоду који обухвата анализа били испуњени критеријуми за постојање заједничке тржишне снаге на veleпродајном тржишту средишњег приступа<sup>80</sup>. С обзиром да не постоји заједничка тржишна снага Телеком Србија и SBB, а да на основу наведених критеријума није утврђена појединачна тржишна снага SBB-а, није оправдано утврђивање значајне тржишне снаге SBB-а, нити наметање регулаторних обавеза. Такође, анализа осталих критеријума постојања значајне тржишне снаге се не може заснивати искључиво на тржишном учешћу и (неисправном) третману распрострањености мреже: наведене критеријуме је неопходно анализирати саме по себи, ради утврђивања да ли указују на постојање тржишне снаге или не.“

#### **Одговор Агенције:**

Агенција истиче да је наведени коментар нетачан и да су у Извештају о анализи разматрани само критеријуми за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге сагласно одредби члана 61. став 2. Закона.

Критеријуми за оцену појединачне значајне тржишне снаге се не могу посматрати одвојено већ се анализирају у међусобној корелацији, односно доминантан положај може да настане из комбинације критеријума, који узети појединачно, не морају да буду и одређујући, што је наведено у Смерницама Комисије о анализи тржишта у тачки 79. Агенција доследно спроводи Смернице Комисије о анализи тржишта у којима је наведено да значајно тржишно учешће није само по себи довољно како би се утврдило постојање значајне тржишне снаге на посматраном тржишту, па анализира и остале критеријуме за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге, сагласно одредби члана 61. став 2. Закона, што је експлицитно наведено у поглављу 4.1. *Критеријуми за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге*. Анализа свих критеријума показала је да на посматраном тржишту оператори Телеком Србија а.д. и SBB DOO, поседују појединачну значајну тржишну снагу. Агенција је додатно прецизирала да је реч о појединачној значајној тржишној снази у закључцима анализе како би се избегле даље недоумице.

---

<sup>79</sup> 2018 SMP Смернице се изричито не односе на ситуације када постоји структура тржишта са ограниченим бројем учесника на тржишту уколико нису испуњени услови за заједнички доминантан положај.

<sup>80</sup> Извештај, стр. 58

### **Коментар 43:**

„Конечно, подсетићемо и на закључак претходне анализе, спроведене пре непуних годину дана, при чему су утврђене мере почеле да се спроводе пре свега пар месеци:

“Након спроведене анализе veleпродајног тржишта широкопојасног приступа, Агенција је утврдила да на посматраном тржишту не постоји ефикасна конкуренција, односно да оператор Телеком Србија а.д. поседује појединачну значајну тржишну снагу.

Телеком Србија а.д. има високо и стабилно учешће на посматраном тржишту у дужем временском периоду, за које се не очекује да ће се значајније променити у периоду до следеће анализе<sup>81</sup>. Поред тога, Телеком Србија а.д. је вертикално интегрисани оператор, који остварује значајну предност у односу на конкуренцију по основу инфраструктуре која се тешко реплицира и технолошких предности, јер поседује мреже за приступ којима покрива готово целу територију Републике Србије и по основу економије обима и економије опсега, јер је присутан на свим релевантним тржиштима у сектору електронских комуникација, и то са високим тржишним учешћем.”<sup>82</sup>

### **Одговор Агенције:**

Одредбом члана 60. став 1. Закона прописано је, између осталог, да Агенција најмање једном у три године врши анализу релевантних тржишта, што значи да се развој тржишта посматра у периоду до наредне анализе. Агенција у периоду између анализа прати развој свих тржишта електронских комуникација и има право да по потреби анализира релевантна тржишта и у временском периоду краћем од 3 године уколико утврди да је на њима дошло до значајних структурних промена.

Агенција поново напомиње да је претходним Извештајем о анализи veleпродајног тржишта широкопојасног приступа обухваћена 2012, 2013, 2014. и 2015. година и за тај период су прикупљени и анализирани подаци од оператора. Анализа veleпродајног тржишта средишњег приступа обухвата период 2015 - 2017. године, у ком су на посматраном релевантном тржишту наступиле структурне промене које су резултовале у промени дефиниције релевантног тржишта и у складу са тим изведени су закључци о постојању оператора са ЗТС. Због свега наведеног, Агенција остаје при ставовима и закључцима изнетим у Извештају о анализи средишњег приступа.

### **Коментар 44:**

У поглављу *Обавезе оператора са значајном тржишном снагом*, SBB DOO наводи:

---

<sup>81</sup> Занимљиво да је РАТЕЛ утврдио да се стање на тржишту значајније променило у периоду од мање од годину дана. Или је РАТЕЛ-ово предвиђање очекиваног будућег развоја тржишта јако лоше (чак и кад се само тржиште не мења), или једна од цитираних анализа има изражене методолошке мањкавости.

<sup>82</sup> Претходна анализа, стр. 47.

„SBB сматра да чињеница да РАТЕЛ није утврдио недостатке конкуренције на малопродајном тржишту, односно да није исправно утврдио кључне чињенице везане за дефиницију релевантног тржишта и тржишну снагу оператора, те да је препреке за развој тржишне конкуренције анализирао апстрактно и хипотетички, без било каквих конкретних показатеља и довођења у везу са стварним стањем на тржишту Републике Србије, доводе до тога да предложене обавезе нису пропорционалне, односно сразмерне отклањању недостатака у тржишној конкуренцији, те да не доводе до подстицања даљих улагања<sup>83</sup> и могућности за повраћај улагања по разумној стопи, с обзиром на повезане ризике пословања. Предвиђене мере су екстензивне, неприлагођене техничким и комерцијалним карактеристикама мрежа и услуга SBB као кабловског оператора и подразумевају значајне и неоправдане додатне трошкове пословања и прилагођавања инфраструктуре.“

#### ***Одговор Агенције:***

Препреке за развој тржишне конкуренције уско су повезане са критеријумима за процену појединачне значајне тржишне снаге из члана 61 став 2 Закона. У поглављу 5. *Препреке за развој тржишне конкуренције* разматрају се само препреке које су релевантне за посматрано велепродајно тржиште средишњег приступа.

Регулаторне обавезе оператора које ће решењем Агенције бити одређене операторима са значајном тржишном снагом на предметном тржишту дефинисане су у складу са одредбама чл. 64-68. Закона.

#### ***Коментар 45:***

„SBB својим корисницима пружа телекомуникационе услуге путем НФС приступне мреже, где прикључак за аналогну телевизију представља основни предуслов за све друге услуге у претежном делу мреже. За пружање ове услуге се користи највећи део расположивог фреквентног спектра (85-862 Мхз) и технички је немогуће поједином крајњем кориснику или групи корисника понудити било коју другу услугу, а да њом није обухваћена и услуга аналогне телевизије (што је сам РАТЕЛ претходно утврдио). Пошто аналогна телевизија искључује било какву врсту енкрипције или други метод контроле приступа, неминовно је да би сваки потенцијални корисник *bitstream* услуге имао доступну и услугу аналогне телевизије у обиму у којем га имају SBB-ови корисници основне услуге. SBB није овлашћен да дистрибуира ТВ сигнал трећим лицима, односно лицима који нису корисници SBB-а у складу с уговорима о дистрибуцији ТВ канала с власницима програмских права.

Услуга DVB-C дигиталне телевизије такође заузима значајан део фреквентног спектра, има своју енкрипцију и за потребе пружања те услуге другим операторима, било би технички врло комплексно омогућити да исти канали функционишу уз два система енкрипције (једног од оператора даваоца велепродајне услуге, а другог од оператора

---

<sup>83</sup> Уместо улагањем у унапређивање својих услуга, SBB би морао да улаже у реструктурирање мреже ради задовољавања несразмерних и неоправданих регулаторних захтева, без користи по крајње кориснике.

корисника), како због саме комплексности интеграције система енкрипције, тако и интеграције система активације и креирања услуга. И у овом случају треба имати у виду да SBB нема одобрење од стране власника програмских права за дистрибуцију сигнала било којим трећим лицима, осим властитих корисника. Како је већ раније наведено, фреквентни спектар доступан за пружање услуга је потпуно искоришћен за пружање услуга аналогне ТВ, дигиталне ТВ, интернета и фиксне телефоније, тако да није могуће алоцирање спектра на различите операторе, што не би било ни економски исплативо ради природе технологије (дељени капацитети). Из свега наведеног, очигледно је да је у кабловској мрежи SBB-а технички немогуће испунити обавезу коју РАТЕЛ утврђује у погледу омогућавања приступа и коришћења елемената мреже и припадајућих средстава на такав начин да је оператору кориснику омогућена услуга еквивалентна *bitstream*-у Телеком Србија, а крајњем кориснику самостална услуга оператора корисника. Са друге стране, предметна регулатива представља негативни подстицај за инвестиције: зашто би SBB улагао у дигитализацију своје мреже и сносио значајне трошкове, уколико након дигитализације мора сносити ризик потенцијалног губитка корисника? Уместо улагања у унапређивање и проширење своје мреже (што омогућава инфраструктурно повећану конкуренцију са понудом Телеком Србија), SBB би био принуђен да улаже у оспособљавање мреже да задовољи регулаторне захтеве, који нису оправдани и утемељени у стварним проблемима са тржишном конкуренцијом.

Имајући наведено у виду, а посебно динамичку анализу релевантног тржишта и очекивани развој тржишта, посебно је проблематично да је у конкретном случају искључена услуга *bitstream*-а путем оптичких каблова, с обзиром да је ово инфраструктура која је најпогоднија за пружање услуге *bitstream*-а, да представља јасан смер будућег развоја релевантног тржишта и да постоје врло конкретни инвестициони планови у погледу унапређивања мреже *incumbent*-а у овом смеру. Оправданост искључивања оптичке инфраструктуре и дискриминаторност оваког услова је посебно јасна уколико се узме у обзир планирано унапређивање највећег дела мреже Телеком Србија (односно пребацивање на оптичку мрежу), којим би *incumbent* оператор прогресивно био „ослобођен“ претходне регулације, на непосредну штету кабловских оператора, укључујући заинтересоване кориснике *bitstream*-а. Јасно је да је важно да оператори корисници имају приступ технолошки актуелној мрежи, како би могли да пружају заменљиве услуге: уколико то није случај, односно уколико су у могућности да приступе само инфериорнијој технологији (где Телеком Србија може да понуди супериорнију услугу због оптичке мреже), поново неће моћи да буду конкурентни на тржишту и поставља се питање смисла предметне регулације.“

#### **Одговор Агенције:**

У случају претплатника услуге дистрибуције аналогног телевизијског сигнала, Агенција истиче да, као што крајњи корисници широкопојасног приступа Интернету путем *bitstream* приступа који омогућава Телеком Србија а.д. морају истовремено да буду и претплатници говорне услуге код Телеком Србија а.д., тако и у случају SBB DOO, крајњи корисници широкопојасног приступа Интернету путем *bitstream*

приступа који омогућава SBB DOO морају истовремено остати корисници услуге дистрибуције медијских садржаја оператора SBB DOO.

Када је реч о подручјима која су у потпуности дигитализована и код којих постоје техничке могућности да се операторима корисницима пружи услуга *bitstream* приступа путем НФС мреже, услуга дистрибуције медијских садржаја треба да се операторима корисницима омогући у мери у којој то мрежа оператора пружаоца услуге дозвољава.

***Коментар 46:***

„Даље, увођење мере контроле цена, у ситуацији када је малопродајно тржиште конкурентно и када надлежни орган за заштиту конкуренције врло очигледно самостално наступа у случају сумње у евентуалну злоупотребу тржишне снаге телекомуникационих оператора је непримерено стању на тржишту и циљевима овлашћења РАТЕЛ-а.“

***Одговор Агенције:***

Предмет анализе је veleпродајно тржиште средишњег приступа а Агенција је, након спроведене анализе критеријума за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге сагласно одредби члана 61. став 2. Закона, утврдила да оператори Телеком Србија а.д. и SBB DOO поседују значајну тржишну снагу на посматраном релевантном тржишту. Узимајући у обзир препреке за развој тржишне конкуренције на veleпродајном тржишту средишњег приступа, сагласно наведеним одредбама Закона, Агенција ће решењем утврдити операторима Телеком Србија а.д. и SBB DOO обавезе сагласно одредбама члана 63. Закона, и то: 1. објављивања одређених података у форми стандардне понуде; 2. недискриминаторног поступања; 3. рачуноводственог раздвајања; 4. омогућавања приступа и коришћења елемената мреже и припадајућих средстава; 5. контроле цена и примене трошковног рачуноводства, као што је и наведено у Извештају о анализи у поглављу 6. *Обавезе оператора са значајном тржишном снагом.*

Обавеза контроле цена и примене трошковног рачуноводства одређена је сагласно одредбама члана 68. Закона, јер је анализа veleпродајног тржишта средишњег приступа показала да на посматраном тржишту не постоји делотворна конкуренција, што омогућава операторима са ЗТС да одржавају неоправдано високе цене или да ниским ценама истисну конкуренте на штету крајњих корисника.

***Коментар 47:***

У поглављу *Закључак*, SBB DOO наводи:

„На основу целокупне приказане аргументације, SBB сматра да је РАТЕЛ погрешно применио материјално право и погрешно утврдио чињенично стање у оквиру Извештаја, те да је пропустио да утврди и анализира кључне критеријуме релевантне за одлучивање у предметном поступку. Анализа РАТЕЛ-а неадекватно аргументује утврђене налазе, одступа од недавне претходне праксе истог органа по сличним

питањима без одговарајућег образложења и одступа од начела и принципа европских прописа на које се секторски регулатор позива. SBB сматра да не поседује значајну тржишну снагу на тржишту, те да налази Извештаја нису поткрепили овакву процену, а да је сама анализа супротна основним начелима управног поступка, телекомуникационог права, као и права конкуренције, а нарочито начелима законитости и предвидивости, сразмерности и заштите права странака, односно предвидивости пословања и равноправности оператора. Према европској пракси, регулаторне обавезе морају да буду засноване на принципима који обухватају регулаторну предвидљивост, ефикасне инвестиције и иновацију и конкуренцију на основи инфраструктуре. SBB сматра да то није случај са предметном анализом.“

***Одговор Агенције:***

Предметни поступак анализе тржишта је спроведен у свему у складу са одредбама Закона о електронским комуникацијама, те је примедба о погрешној примени материјалног права неоснована. Чињенично стање је утврђено на основу података достављених од стране оператора, а сви кључни критеријуми прописани Законом и релевантни за одлучивање су анализирани и образложени у самом Извештају.

***Коментар 48:***

„СББ сматра да је прикладно да РАТЕЛ утврди да Телеком Србија има значајну тржишну снагу на veleпродајном тржишту средишњег приступа и да изрекне овом оператору одговарајуће обавезе. Међутим, Извештајем се SBB као приватна компанија, која је извршила значајне инвестиције у консолидацију, унапређење и изградњу своје мреже изједначава са државним *incumbent*-ом, са наслеђеном инфраструктуром, и ставља у дискриминаторан положај у односу на све друге операторе кабловске мреже, засновано на озбиљним методолошким и материјалним пропустима, те се ствара опасан преседан у погледу праксе РАТЕЛ-а. SBB се искрено нада да ће РАТЕЛ размотрити детаљно све примедбе изнете у оквиру предметних коментара и прилагодити своју анализу стварном стању на релевантном тржишту, односно одустати од неоправданог увођења претходне регулативе његовог пословања на конкретном релевантном тржишту.“

***Одговор Агенције:***

Анализа критеријума за процену појединачне значајне тржишне снаге из члана 61. став 2. Закона је показала да оператори Телеком Србија а.д. и SBB DOO поседују појединачну значајну тржишну снагу на релевантном veleпродајном тржишту средишњег приступа, те Агенција у свему остаје при закључцима изнетим у поглављу 4.2. *Закључак о процени постојања оператора са значајном тржишном снагом.*

## **II. Меморандум европске адвокатске канцеларије Gide Loyrette Nouel са прегледом нацрта анализе статуса значајне тржишне моћи**

Меморандумом је обухваћено неколико тема које су груписане у поглавља.

### ***Коментар 1:***

Адвокатска канцеларија Gide Loyrette Nouel (у даљем тексту: GIDE) је, у оквиру поглавља 1. Преглед SMP режима према законима ЕУ, изнела „*концепт значајне тржишне моћи (SMP) дефинисан у Оквирној директиви*“. Такође, навела је да је чланом 15. Оквирне директиве прописано да су национални регулаторни органи (NRA) дужни да максимално узму у обзир релевантне смернице које је објавила Европска комисија за анализу тржишта и процену заједничке тржишне моћи, које нарочито обухватају: Препоруку 2014/710/ЕУ о релевантним тржиштима и производима и Смернице за SMP из 2018. године о анализи тржишта и процени значајне тржишне моћи. Напоменуто је да су Смернице за SMP из 2018. године замениле низ Смерница објављених 2002. године, те да ревидиране Смернице из 2018. године одражавају најскорији развој прецедентног права и баве се новим питањима која нису била укључена у претходни низ смерница. Уједно су изложени „*принципи према методологији ЕУ за процену SMP*“, где се наводи да правни оквир ЕУ захтева да NRA предузме три корака пре наметања било којих регулаторних обавеза операторима у области електронских комуникација: „(1) *дефинисање релевантног тржишта*, (2) *именовање привредних субјеката са SMP* и (3) *дефинисање одговарајућих регулаторних лекова тим привредним субјектима са SMP*“, уз детаљне наводе шта свака од три корака подразумевају у светлости прописа ЕУ.

### ***Одговор Агенције:***

У горепоменутом поглављу нису изнети коментари који се односе на Извештај о анализи велепродајног тржишта средишњег приступа, већ је искључиво дат преглед правног оквира у Европској унији и на који начин се у Европској унији регулише положај оператора са значајном тржишном снагом, без упућивања на наводе из Извештаја, те остаје без значаја у поступку прикупљања мишљења стручне и шире јавности о предметном Извештају о анализи.

### ***Коментар 2:***

У оквиру потпоглавља 2.1. *Регулаторни оквир РАТЕЛ и ЕУ* поглавља 2. *Преглед Нацрта Извештаја Агенције*, изнет је коментар да нацрт Извештаја не обухвата „*најновије регулаторне промене и објаве у Службеном гласнику ЕУ ажурираних Смерница ЕУ за SMP у мају 2018. године*“, што је, према речима GIDE, посебно важно јер се баве критеријумима за дефинисање релевантног тржишта, који су кључни корак у процени SMP, као и критеријумима за оцену појединачне и заједничке SMP. Такође,

истакнуто је да „*све ажурне, потпуно усклађене анализе Агенције морају да се односе на Смернице за SMP из 2018. године и да у складу са тим узимају у обзир све релевантне промене тржишта и додатна разјашњења везана за SMP методологију*“. Наводи се да „*на пример, Агенција на страни 17 нацрта Извештаја наводи неколико критеријума које је потребно посебно узети у обзир приликом утврђивања SMP. Ова листа критеријума није потпуна у светлу (додатних) критеријума набројаних у Смерницама за SMP из 2018. године (на пример, закључивање дугорочних и одрживих уговора о приступу)*“. Закључено је да, из перспективе методологије, приступ Агенције, који не упућује на Смернице за SMP из 2018. године, нити их примењује, није комплетан и није у потпуности усклађен с правилима ЕУ.

### **Одговор Агенције:**

Агенција је, на основу чл. 59. став 2. и 60. став 1. Закона, спровела поступак анализе велепродајног тржишта средишњег приступа уз примену одговарајуће препоруке Европске уније о анализи тржишта и утврђивању значајне тржишне снаге, односно Препоруке Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ. У спровођењу поступка анализе узете су у обзир Смернице Комисије о анализи тржишта 2002/С 165/03, којима су успостављени принципи за спровођење анализе тржишта на основу важећег регулаторног оквира за електронске комуникационе мреже и услуге у Европској унији, а на које у уводној изјави упућује Препорука Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ.

У погледу навода да се у Извештају не примењују сви критеријуми наведени у Смерницама о анализи тржишта и процени значајне тржишне снаге на основу регулаторног оквира ЕУ за електронске комуникационе мреже и услуге (2018/С 159/01) (у даљем тексту: Смернице Комисије о анализи тржишта 2018/С 159/01), Агенција напомиње да су критеријуми за одређивање оператора са значајном тржишном снагом прописани чланом 61. Закона и да се њихова испуњеност утврђује на основу Закона. Закон је усаглашен са регулаторним оквиром Европске уније из 2002. године, те су критеријуми прописани у члану 61. Закона усаглашени са критеријумима наведеним у Смерницама Комисије о анализи тржишта 2002/С 165/03, стога примена других критеријума није правно могућа док Закон не буде усаглашен са новоусвојеним Смерницама.

Смернице Комисије о анализи тржишта 2018/С 159/01 су објављене у Службеном листу Европске уније 7. маја 2018. године, када је поступак анализе велепродајног тржишта средишњег приступа већ био у току. Узимање у обзир Смерница Комисије о анализи тржишта 2018/С 159/01, које су ступиле на правну снагу након отпочињања поступка анализе, није правно могуће, имајући у виду сходну примену одредаба члана 197. Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, број 98/06, у даљем тексту: Устав Републике Србије), којима је прописана општа забрана повратног дејства општих правних аката.



Уједно, анализа предметног тржишта је спроведена у циљу доношења нове одлуке о одређивању релевантних тржишта подложних претходној регулацији, те је поред анализе овог тржишта у истом кругу спроведено још шест анализа других релевантних тржишта и то: малопродајног тржишта приступа јавној телефонској мрежи на фиксној локацији, veleпродајног тржишта оригинације позива у јавној телефонској мрежи на фиксној локацији, veleпродајног тржишта терминације позива у јавној телефонској мрежи на фиксној локацији, veleпродајног тржишта терминације позива у мобилној мрежи, veleпродајног тржишта локалног приступа елементима мреже који се пружа на фиксној локацији и veleпродајног тржишта висококвалитетног приступа који се пружа на фиксној локацији, од којих је за пет тржишта поступак окончан и усвојени су Извештаји о анализама тих тржишта, а у свим поступцима су једнообразно и конзистентно примењене Смернице које су важиле у тренутку отпочињања сваког од поступака анализе, односно Смернице Комисије о анализи тржишта 2002/С 165/03.

### **Коментар 3:**

Према наводима у поглављу 2.2. *РАТЕЛ дефиниција релевантног тржишта*, анализа veleпродајног тржишта средишњег приступа је уследила након анализе конкуренције која би владала на релевантном малопродајном тржишту у случају недостатка претходног регулисања. Такав приступ, по мишљењу GIDE, иако је генерално доследан методологији предвиђеној у Препоруци ЕУ и Смерницама за SMP (најпре процена малопродајних тржишта, пре испитивања veleпродајних тржишта), није баш онај који је применила Агенција. Према законима ЕУ, како се истиче, NRA мора најпре да утврди да ли је малопродајно тржиште стварно конкурентно ако нема *ex ante* регулативе, а кључно питање је да ли је тржиште потенцијално конкурентно и да ли је било који недостатак конкуренције трајан, узимајући у обзир очекивани или предвидиви развој тржишта. Пошто се донесе закључак да малопродајно тржиште није заиста конкурентно уколико нема претходне регулативе, према речима GIDE, NRA може регулисати одговарајућа veleпродајна тржишта. Напомиње се да „ *према правилима ЕУ, тржишта могу подлегати ex ante регулативи под условом да испуњава три кумулативна критеријума [...]. WCA тржиште је наведено у Препоруци тако да терет доказа на NRA није тако висок као у случају других тржишта (која нису на листи)*“. Изнет је коментар да „*Агенција очигледно не предузима анализу конкуренције на малопродајном (широкопојасном) тржишту која би била окренута ка будућности и не доказује да малопродајно (широкопојасно) тржиште није стварно конкурентно без ex ante регулације*“. Уместо тога, „*Агенција се усредсређује, у својој дефиницији тржишта, на општу анализу заменљивости, углавном на основу података о тржишту из 2017. године*“. Стога, према мишљењу GIDE, закључак Агенције о дефиницији тржишта, иако задржава широко тржиште производа (vелепродајно тржиште централног приступа с бакарним паровима и xDSL технологијом, хибридном оптичко-коксијалном мрежом и оптичким кабловима у FTTx мрежној архитектури) националне димензије, није доследан с ЕУ SMP методологијом, није усмерен на будућност што се тиче малопродајних тржишта, те није усклађен с правилима ЕУ.

### **Одговор Агенције:**

Агенција указује да се у уводној изјави 10. Препоруке Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ наводи да ако се посматрано малопродајно тржиште, уз изостанак претходне (ex ante) регулације, не креће у правцу успостављања делотворне конкуренције, потребно је одредити одговарајућа veleprodajna тржишта подложна претходној регулацији. С друге стране, ако се предметно малопродајно тржиште, уз изостанак претходне регулације на повезаним релевантним veleprodajnim тржиштима, развија у правцу успостављања делотворне конкуренције, регулација на veleprodajном нивоу више није потребна, што није случај са малопродајним тржиштем широкопојасног приступа Интернету. То значи да се не може констатовати да на посматраном малопродајном тржишту постоји делотворна конкуренција само зато што оно Препоруком Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ није одређено као релевантно, већ је потребно извршити процену степена конкуренције на њему у случају одсуства регулације на ускоповезаном veleprodajном тржишту. Европска пракса је показала да је, захваљујући вишегодишњој регулацији veleprodajних тржишта, остварен напредак у погледу развоја конкуренције на повезаним малопродајним тржиштима у смислу да на њима више није потребно директно спроводити претходну регулацију, али да и даље постоје одређене препреке које би нарушиле конкуренцију уколико би се дерегулисала њихова повезана veleprodajna тржишта, што је случај и са Републиком Србијом у којој регулација veleprodajног тржишта средишњег приступа постоји од 2011. године. Поред тога, утврђено је да је на veleprodajним тржиштима која дају инпуте за више малопродајних тржишта (као што је veleprodajно тржиште средишњег приступа) регулација неопходна чак и када на неком од повезаних малопродајних тржишта постоји делотворна конкуренција, што је наведено и у Експланаторном меморандуму (страница 15):

*„In general, the starting point of the analysis is whether the downstream retail market(s) are effectively competitive, by assessing any market failures likely to result in SMP that would be observed in the absence of SMP regulation in the relevant retail and related wholesale market(s), but including other regulation. Given that regulatory obligations on SMP operators have been in place in some cases for over a decade, the factual evidence from the retail markets will mostly show a situation that is affected by the presence of economic regulation. An initial view that a retail market is effectively competitive must be tested in order to determine whether SMP would be likely in the event that existing regulation is removed at wholesale and, if applicable, at retail level. In this respect NRAs should analyse all existing and potential relevant competitive constraints and the possibility of consumer harm.*

*In this respect it is worth noting that some downstream markets require more than one wholesale input (e.g. retail call markets require termination, origination and transit as inputs), and some wholesale inputs affect several downstream markets (e.g. broadband access can give operators access to several retail markets other than internet services, such as, for example, voice, broadcasting and SMS). Therefore, the regulation of wholesale inputs may continue to be necessary even when one of the related retail*

*markets appears to be effectively competitive, and, conversely, regulation of a particular wholesale input may not be sufficient to address a market failure at the retail level.*“

Из наведеног је јасно да чак и се закључи да се малопродајно тржиште креће у правцу успостављања делотворне конкуренције, што у Србији још увек није случај, не значи аутоматски да регулација повезаног veleпродајног тржишта није потребна, већ да директна регулација тог малопродајног тржишта није неопходна.

У Републици Србији је veleпродајно тржиште широкопојасног приступа интернету регулисано од 2011. године, и захваљујући томе је постигнут одређени напредак у погледу повећања броја алтернативних оператора који нуде услугу широкопојасног приступа интернету путем xDSL технологије на малопродајном тржишту којих сада има 27, али то не значи да на посматраном тржишту постоји делотворна конкуренција, јер Телеком Србија а.д. и даље има преко 40% тржишног учешћа. Регулација два veleпродајна тржишта, veleпродајног тржишта средишњег *bitstream* приступа које је предмет ове анализе и veleпродајног тржишта локалног приступа које укључује рашчлањени приступ локалној петљи и кабловску канализацију има за резултат да на повезаном малопродајном тржишту широкопојасног приступа интернету није потребна претходна регулација, али и даље постоје одређене препреке које би додатно нарушиле конкуренцију уколико би се дерегулисала повезана veleпродајна тржишта.

Што се тиче „*forward looking*“ перспективе, Агенција је најпре анализирала текуће и историјске податке како би на основу њих проценила будућа кретања на тржишту у периоду до идуће анализе, што је у потпуности у складу са тач. 20. и 35. Смерница Комисије о анализи тржишта 2002/С 165/03:

*„In carrying out the market analysis under the terms of Article 16 of the framework Directive, NRAs will conduct a forward looking, structural evaluation of the relevant market, based on existing market conditions. NRAs should determine whether the market is prospectively competitive, and thus whether any lack of effective competition is durable (10), by taking into account expected or foreseeable market developments over the course of a reasonable period. The actual period used should reflect the specific characteristics of the market and the expected timing for the next review of the relevant market by the NRA. NRAs should take past data into account in their analysis when such data are relevant to the developments in that market in the foreseeable future.*“

*„Market definition is not a mechanical or abstract process but requires an analysis of any available evidence of past market behaviour and an overall understanding of the mechanics of a given sector.[...]“.*

Коментар у вези са Тестом три критеријума је неоснован, јер се према тачки 2. Препоруке Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ Тест три критеријума примењује када се за релевантна тржишта одређују она тржишта која нису прописана овом препоруком. Када је реч о тржиштима прописаним Препоруком Комисије за релевантна тржишта 2014/710/ЕУ, Тест три критеријума се не спроводи, јер су та

тржишта идентификована као релевантна на основу већ спроведеног Теста три критеријума, те сходно уводној изјави 19. Препоруке Комисије за релевантна тржишта 2014/710/ЕУ национална регулаторна тела треба да пођу од претпоставке да су ти критеријуми испуњени:

*„The markets listed in the Annex have been identified on the basis of the above mentioned three cumulative criteria. **The national regulatory authorities should start from a presumption that, in these markets, the three criteria are met**”.*

Како је предметно велепродајно тржиште средишњег приступа наведено у Препоруци као релевантно тржиште, Тест три критеријума се не примењује.

#### **Коментар 4:**

Примедба која је изнета у поглављу 2.3. *РАТЕЛ-ова процена SMP* односи се наводне недостатке у процени SMP од стране Агенције: *„нема јасне разлике између појединачне и заједничке SMP, анализа се сувише ослања на уделе у тржишту приликом доделе SMP статуса и нема темељне, детаљне, структуралне анализе карактеристика тржишта усмерене на будућност“*. У Извештају, како се истиче, Агенција наводи да нема доказа да су у периоду који је укључен у анализу испуњени критеријуми за постојање заједничке тржишне снаге на велепродајном тржишту средишњег приступа, те је фокус у остатку нацрта Извештаја искључиво на критеријумима за утврђивање појединачне SMP, међутим Агенција даље идентификује неколико предузећа која поседују SMP, односно операторе Телеком Србија а.д. и SBB DOO Како наводи GIDE, Смернице Европске комисије за SMP из 2002. године су у параграфу 114. разјасниле да *„ако NRA утврди постојање више од једног привредног субјекта који је доминантан тј. да постоји заједнички доминантан положај, иста мора и да утврди најадекватније регулаторне обавезе које треба наметнути на основу принципа пропорционалности“*. GIDE износи мишљење да је *„методологија и процена Агенције, која прелази са анализе појединачне SMP на анализу заједничке SMP недоследна и није у складу са правилима ЕУ“*.

#### **Одговор Агенције:**

У складу са принципима технолошке неутралности, услуга *bitstream* приступа се посматра као јединствена услуга, независно од врсте мреже преко које се пружа. С обзиром на то да се услуга може пружити путем мреже бакарних парица и xDSL технологије, хибридне оптичко–коаксијалне мреже оператора дистрибуције медијских садржаја или путем оптичких каблова у FTTx мрежној архитектури, те да су наведене врсте мрежа распрострањене на целој територији Републике Србије, географска димензија предметног тржишта је територија Републике Србије. Цене широкопојасног приступа Интернету су поменуте како би илустровале униформност комерцијалних услова под којима се ова услуга пружа крајњим корисницима, односно да не постоје различити комерцијални услови за услугу широкопојасног приступа у различитим географским подручјима.

Такође, коментар који се односи на разматрање заједничке тржишне снаге је неосновано дат јер су у Извештају о анализи разматрани само критеријуми за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге сагласно одредби члана 61. став 2. Закона с обзиром на то да нема доказа да су у периоду који обухвата анализа били испуњени критеријуми за постојање заједничке тржишне снаге, што је и јасно наведено у поглављу 4.1. *Критеријуми за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге.* Анализом критеријума за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге закључено је да на посматраном тржишту оператори Телеком Србија а.д. и SBB DOO, поседују значајну тржишну снагу, што је наведено у поглављу 4.2. *Закључак о процени постојања оператора са значајном тржишном снагом* као и у поглављу 7. *Закључак* Извештаја о анализи. Агенција је додатно прецизирала да је реч о појединачној значајној тржишној снази у закључцима анализе како би се избегле даље недоумице.

У вези са наводима из тачке 114. Смерница Комисије о анализи тржишта 2002/С 165/03 у вези заједничке тржишне снаге, Агенција указује на одредбу члана 61. став 1. Закона, којом је прописано да оператор има значајну тржишну снагу на релевантном тржишту, ако сам или заједно са другим операторима има доминантан положај, односно положај који му омогућава да се у значајном мери понаша независно од конкурената, својих претплатника и коначно потрошача. Сходно уводној изјави 5. Препоруке Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ, национална регулаторна тела одређују релевантна тржишта у складу са националним условима. Имајући у виду специфичне националне околности на тржишту, односно чињеницу да на veleпродајном тржишту средишњег приступа постоје два оператора који имају независну контролу над две потпуно одвојене инфраструктуре (мрежа бакарних парица и кабловска мрежа), те да сваки од њих испуњава критеријуме за утврђивање појединачне значајне снаге анализирани у Извештају о анализи, прописане чланом 61. став 2. Закона, Агенција је одредила операторе са значајном тржишном снагом у складу са својим законским овлашћењима.

Пракса европских земаља показује да су одређене државе на истоименом тржишту одредиле већи број оператора са значајном тржишном снагом (Финска 21 оператора са ЗТС на 120 од 150 подтржишта, Белгија четири оператора са ЗТС на два подтржишта, Мађарска три оператора са ЗТС на три подтржишта, Македонија два оператора са ЗТС на јединственом тржишту).

#### **Коментар 5:**

У оквиру истог поглавља наводи се примедба на „*претерано ослањање на тржишне уделе у додели SMP статуса*“. Указује се да, „*према поглављу 4.1.1 нацрта Извештаја, Агенција испитује тржишне уделе оператора на релевантном тржишту и одмах закључује да оба оператора имају заједничку тржишну моћ на евидентираним veleпродајном тржишту централног приступа*“. Према правилима ЕУ, наводи GИDE, у случају тржишних удела испод 50% NRA треба да се ослања на друге кључне структуралне тржишне елементе у процени SMP, међутим „*Агенција извлачи закључак*

*везано за (наводни) SMP статус SBB-а (и Телекома) искључиво на основу тржишних удела, не узимајући у обзир друге кључне структуралне тржишне елементе“.*

**Одговор Агенције:**

Агенција доследно спроводи Смернице Комисије о анализи тржишта 2002/С 165/03 у којима је наведено да значајно тржишно учешће није само по себи довољно како би се утврдило постојање значајне тржишне снаге на посматраном тржишту, те анализира и остале критеријуме за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге, сагласно одредби члана 61. став 2. Закона, што је експлицитно наведено у поглављу 4.1. *Критеријуми за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге.* Анализа свих критеријума показала је да на посматраном тржишту оператори Телеком Србија а.д. и SBB DOO, поседују појединачну значајну тржишну снагу. Критеријуми за оцену појединачне значајне тржишне снаге се не могу посматрати одвојено већ се анализирају у међусобној корелацији, односно доминантан положај може да настане из комбинације критеријума, који узети појединачно, не морају да буду и одређујући, што је наведено у тачки 79. Смерница Комисије о анализи тржишта 2002/С 165/03. Приликом анализе критеријума за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге полази се од тржишног удела оператора као првог индикатора за постојање доминантне позиције. Оператор чије тржишно учешће не прелази 25% вероватно неће имати значајну тржишну снагу на релевантном тржишту, док је насупрот томе тржишно учешће које прелази 50% само по себи довољан доказ да оператор има значајну тржишну снагу, осим у изузетним случајевима. SBB DOO има тржишно учешће изнад 25% (33% у 2017. години) које је стабилно и које расте у периоду анализе, што је први сигнал за постојање значајне тржишне снаге. Посматрано по приходима од продаје услуга на релевантном малопродајном тржишту, удео оператора Телеком Србија а.д. и SBB DOO износи 40%, односно 31%, респективно.

**Коментар 6:**

Наредни коментар односи се на *„недостатак темељне анализе усмерене на будућност“.* Према наводима GIDE, у Смерницама за SMP, NRA треба да изврши темељну (или динамичку) евалуацију окренуту ка будућности економских карактеристика релевантног тржишта пре доношења било каквих закључака о постојању SMP, те сматра да анализа Агенције очигледно није темељна нити детаљна. Како се наводи *„иста се не ослања на ажуриране Смернице за SMP. Друго, дате су многе изјаве с високог нивоа без пратећих доказа“.* Истиче се да, *„на пример, према поглављу 4.1.4 нацрта Извештаја о компензационој моћи клијената, Агенција наводи да се моћ обично одражава кроз значајне уделе клијената у укупном приходу оператора. Међутим, у том поглављу нису наведене никакве бројке.“* Уједно се наводи да *„према поглављу 4.1.5 нацрта Извештаја о лаком или привилегованом приступу тржишту капитала, Агенција не даје динамичку процену финансијских ресурса и не наводи никакве податке/доказе којима би поткрепила своје изјаве на основу којих сматра да оператори који су дуго били на тржишту могу имати лакши приступ банкарским зајмовима“.* Такође, GIDE наводи да *„према поглављу 4.1.6 нацрта*

*Извештаја о диверсификацији производа/услуга, Агенција наводи изјаве с високог нивоа о могућности Телекома Србија и SBB-а да повежу производе и услуге. Међутим, не наводе се никакве даље информације о томе који производи/услуге би се повезали и како би се то извело у пракси.“* Према речима GIDE, „Агенција упућује на неколико повезаних малопродајних тржишта без давања детаљнијих објашњења којима би се направила разлика између повезаних малопродајних тржишта на којима су Телеком Србија, односно, SBB активни“. Према даљим наводима, ЕУ стандарди процене SMP су високи, а у неким случајевима могу ићи и дотле да NRA повуче своју пријаву поднету Европској комисији након што иста изрази озбиљну сумњу у налазе NRA. Уједно се наводе примери из скорашње праксе у истрази Фазе II и изнетих мишљења BEREC-а везано за процену SMP од стране холандске NRA, где BEREC наглашава ограничења нацрта Одлуке NRA и важност за Комисију да NRA узме у обзир све релевантне факторе, као што су симетрија, иновација и спајање како би се проценила наводна доминантност/ SMP. Такође, како се наводи у Меморандуму, у другој скорашњој истрази Фазе II, BEREC и Комисија изразили су озбиљне сумње везане за процену SMP од стране холандске NRA, те да према Комисији холандска NRA није довољно узела у обзир ограничавајући утицај потенцијалне конкуренције на наводно доминантног оператора и није дала довољан значај чињеничним елементима, као што су инвестиције у инфраструктуру, нити је извукла праве закључке из промена које је идентификовала на тржишту. GIDE у свом документу закључује да „анализа Агенције није у складу са ЕУ стандардима за процену SMP“. Такође, истиче се да анализа Агенције углавном није усмерена на будућност, а кад јесте, остаје веома уопштена и недостају јој подаци или пројекције, на пример, према поглављу 4.1.2 нацрта Извештаја о контроли на инфраструктуром, Агенција једино наводи да није реално очекивати да у било ком будућем периоду конкурентни оператори достигну покривеност коју имају мреже Телеком Србија и SBB, али да нису дали никакви докази који би објаснили зашто/како је Агенција дошла до тог закључка, а у светлости праксе ЕУ таква изјава би морала да се образложи (на пример, узимајући у обзир потенцијалне планове инвестиција оператора и утицај на развој конкуренције, постојање уговора о заједничким инвестицијама...). Слично, указује се да према поглављу 4.1.12 нацрта Извештаја о постојању препрека за ширење, Агенција констатује да постоји 6 оператора који поседују оптичку мрежу коју не користе за пружање услуга, те да постоји одређени простор за повећање капацитета. Међутим, према речима GIDE, „Агенција се једино ослања на низак тржишни удео оператора присутних на WCA тржишту и њихове „слабе капацитете“ (у поређењу са Телекомом Србија и SBB) да би закључила да и даље постоје препреке ширењу на опсервираном велепродајном тржишту, без давања динамичне процене промена у капацитетима оператора (РАТЕЛ констатује, међутим, да постоји 73 оператора који поседују коаксијалну кабловску мрежу за дистрибуцију медијских садржаја)“. Наводи се и да се потенцијална конкуренција се тек ограничено разматра (на пример, не спомиње се фиксна/мобилна замена и могућност мобилних оператора да укључе и широкопојасне услуге) и могућност развоја алтернативних мобилних понуда у будућности. Према речима GIDE, „Агенција се углавном ослања на статичку анализу, не даје доказе о

разлозима за своја „очекивања“ често не разматра будући развој тржишта“ и закључује да приступ Агенције није у складу са ЕУ методологијом.

**Одговор Агенције:**

У поглављу 3.2.1.4. *Приступ коришћењем мобилних мрежа (EDGE, UMTS, HSDPA, LTE) као супститут приступу коришћењем xDSL технологија преко бакарне парице* Извештаја о анализи разматрана је могућност да наведене две врсте приступа представљају међусобне супституте. На основу функционалних карактеристика (протока, квалитета услуге, омогућавања сталног приступа Интернету), Агенција је закључила да приступ коришћењем мобилних мрежа не представља супститут малопродајној услузи широкопојасног приступа Интернету у xDSL технологији преко бакарне парице.

Агенција остаје при ставовима изнетим у оквиру поглавља 4.1.4. *Недостатак или низак ниво преговарачке моћи купаца* и сматра да је у наведеном поглављу детаљно објашњено непостојање преговарачке моћи купаца на велепродајном тржишту средишњег приступа на основу расположивих података. Што се тиче критеријума који анализира лак или повлашћен приступ тржиштима капитала, односно финансијским ресурсима, њиме се разматра да ли на посматраном тржишту постоје оператори који могу остварити предност и уштеде у односу на конкуренцију по том основу. Изградња мреже приликом уласка на тржиште, ширење постојећих мрежних капацитета, модернизација мреже као и увођење нових производа и услуга захтева финансијске ресурсе који најчешће превазилазе сопствене изворе финансирања оператора. Из наведеног разлога, операторима је потребан приступ екстерним изворима капитала, отежан приступу капиталу и новчаним изворима може представљати баријеру за улазак на тржиште.

Нови оператор који тек улази на тржиште због непрепознатљивог брэнда тешко придобија кориснике и потребно му је време да развије своје пословање и оствари добит, што му отежава приступ екстерним видовима финансирања односно добијање кредита под повољнијим условима код банака. Са друге стране, постојећи оператори који су дуго присутни на тржишту и већ су остварили добре резултате лакше добијају поверење од банака и задужују се код њих под повољнијим условима и по нижим каматама, што им даје значајну предност у односу на конкуренте.

Поред тржишне препознатљивости, велику улогу у приступу екстерним изворима финансирања има и власничка структура оператора будући да оператори који су у власништву страних компанија имају приступ и страним тржиштима капитала, што је случај са SBB DOO. Агенција је допунила Извештај о анализи подацима који поткрепљују првобитно изведене закључке како би се отклониле даље недоумице.

Продаја пакета услуга бележи константан раст у Републици Србији у последњих неколико година, захваљујући погодностима које крајњи корисници имају, а које се огледају пре свега у нижим ценама, као и у једноставнијим процедурама за куповину и плаћање више услуга јединственом пријавом и путем јединственог рачуна. У



Републици Србији присутни су пакети са 2 или 3 услуге који се састоје од различитих комбинација услуга фиксне телефоније, широкопојасног приступа Интернету и дистрибуције медијских садржаја. Према расположивим подацима, пакете услуга на тржишту Републике Србије нуди око 40 оператора, а број претплатника пакета услуга у 2017. години је већи од 1,16 милиона и бележи раст од скоро 14% у односу на претходну годину. Треба напоменути и да претплатници немају могућност коришћења малопродајне услуге широкопојасног приступа Интернету уколико већ нису корисници услуге дистрибуције медијских садржаја или услуге фиксне телефоније код истог оператора, што иде у прилог операторима који имају приступ до великог броја крајњих корисника. У прилог томе говоре и подаци да је у 2017. години 71% претплатника малопродајне услуге широкопојасног приступа Интернету користило ову услугу у оквиру пакета, док је у 2016. години тај проценат износио 64%.

Према расположивим подацима за 2017. годину, учешће оператора SBB DOO у укупном броју претплатника пакета услуга је повећано и износи 38% (укључујући I.KOM DOO), учешће Телеком Србија а.д. износи 50%, док је учешће првог следећег оператора само 4%. Преостали оператори учествују у укупном броју претплатника пакета услуга са 12%, што доказује чињеницу да Телеком Србија а.д. и SBB DOO користе предности диверсификације производа и услуга које проистичу из власништва над широко распрострањеном инфраструктуром, јер им она омогућава приступ до великог броја крајњих корисника, што говори у прилог њиховој појединачној значајној тржишној снази.

Из свега наведеног следи да ће регулација велепродајног тржишта средишњег приступа операторима корисницима између осталог омогућити и реплицирање пакета које својим крајњим корисницима нуде Телеком Србија а.д. и SBB DOO што такође доприноси развоју конкуренцији на повезаним малопродајним тржиштима. Агенција је текст Извештаја о анализи допунила подацима који поткрепљују иницијалне наводе и закључке како би се отклониле даље недоумице.

Дугорочни концепт који се у овом случају разматра је дефинисан одредбом члана 60. став 1. Закона којом је, између осталог, прописано да Агенција најмање једном у три године врши анализу релевантних тржишта, што значи да се развој тржишта посматра у периоду до наредне анализе, што је у складу са Смерницама Европске комисије о анализи тржишта 2002/С 165/03.

#### **Коментар 7:**

У поглављу 2.4. *РАТЕЛ-ова процена тржишне конкуренције и обавеза GIDE* истиче да је „чланом 8. Директиве о приступу предвиђено да се наметнуте обавезе морају заснивати на основном проблему (конкуренције) који је идентификован и морају бити сразмерне и оправдане у светлу циљева задатих *NRA* у члану 8. Оквирне директиве“. Још једном је истакнуто да ЕУ методологија за *SMP* није исправно примењена од стране Агенције: „дефиниција тржишта је проблематична, карактеризација (појединачне/заједничке) *SMP* је погрешно примењена, нема динамичке процене“. Стога

је, према наводима GIDE, сама основа на којој је Агенција развила поглавље 5 и 6 погрешна, а ово последње поглавље захтева даље ревидирање и темељне измене. Напомиње се да „не може бити наметања *ex ante* регулативе SBB-у, пошто исти не може (појединачно) поседовати SMP са Телекомом Србија, а пошто нема никакве процене у нацрту Извештаја везано за евентуалну заједничку SMP на идентификованом тржишту“.

#### **Одговор Агенције:**

Приступ Интернету путем xDSL технологије и путем коаксијалне мреже реализује се преко две различите врсте мрежа и циљ анализе предметног тржишта је да се алтернативним операторима понуди могућност избора инфраструктуре којом ће својим крајњим корисницима понудити услугу широкопојасног приступа Интернету. Алтернативни оператори би на овај начин имали избор како оператора тако и инфраструктуре путем које ће реализовати своју услугу. Исто тако, приступ Интернету путем коаксијалне кабловске мреже омогућава крајњим корисницима постизање брзина које су упоредиве само са приступом путем VDSL, а не и ADSL технологије, што би значило да би алтернативни оператори били у могућности да се одреде и на основу очекиваних протока које својим крајњим корисницима желе да понуде, у случају да на одређеној територији не постоји могућност пружања приступа путем VDSL технологије, а постоји путем коаксијалне кабловске мреже.

Агенција је при доношењу закључака имала у виду и тренд развоја тржишта широкопојасног приступа, који се у периоду који обухвата анализа кретао у правцу значајног пораста броја претплатника који приступ Интернету реализују преко коаксијалне кабловске инфраструктуре, са годишњом стопом раста од 12,93%, у односу на број претплатника који су Интернету приступали путем xDSL прикључака чији број у посматраном периоду просечно годишње опада за скоро 2%.

Ако се посматра просечна годишња стопа раста броја претплатника само за операторе Телеком Србија а.д. и SBB DOO у периоду који обухвата анализа, она износи 0,71%, односно 21,09%, респективно, из чега се може закључити да број претплатника SBB DOO има неупоредиво већу просечну годишњу стопу раста, нарочито ако се има у виду да је број претплатника Телеком Србија а.д. у 2017. години забележио пад од готово 2% у односу на 2016. годину. На основу оваквог историјског тренда, Агенција очекује да ће SBB DOO у периоду до наредне анализе достићи тржишно учешће преко 40%, што заједно са осталим анализираним критеријумима несумњиво указује на постојање значајне тржишне снаге.

У поглављу 3. *Закључак* су поново изнети исти коментари већ претходно наведени, те се и сви одговори Агенције налазе у оквиру тих коментара.

### **III. Анализа независних економских консултаната Belox Advisory Services у погледу кључних елемената Извештаја**

У оквиру коментара на нацрт Извештаја, оператор SBB DOO доставио је документ "Анализа независних економских консултаната Belox Advisory Services у погледу кључних елемената Извештаја" (у даљем тексту: Документ).

#### ***Коментар 1:***

У Сажетку Документа је, између осталог, наведено и да "предметни Извештај и Одлуку Ратела треба да прихвати не само надлежно министарство у Србији, него и Европска Комисија."

#### ***Одговор Агенције:***

Након спроведених јавних консултација, Извештај о анализи предметног тржишта усваја Управни одбор Агенције, у складу са одредбом члана 11. Закона, а како Извештај по својој правној природи не представља општи акт, исти се не доставља надлежном министарству ради прибављања мишљења о уставности и законитости.

Одлуку о одређивању релевантних тржишта подложних претходној регулацији, након спроведених јавних консултација, усваја Управни одбор Агенције у складу са одредбом члана 11. Закона, а потом се иста доставља надлежном министарству ради прибављања мишљења о уставности и законитости сходно одредби члана 23. став 2. Закона.

Поступак нотификације Европске комисије о предузетим мерама на тржишту електронских комуникација од стране регулатора регулисан одредбама чл. 7. и 7а Оквирне директиве 2002/21/ЕЗ, са изменама прописаним Директивом 2009/140/ ЕЗ, не примењује се на државе које нису чланице Европске уније. Агенција је, и поред тога, обавестила Европску комисију о Нацрту Одлуке о одређивању релевантних тржишта подложних претходној регулацији и добила одговор да ће Европска комисија пратити примену предметне одлуке.

Други коментари наведени у Сажетку Документа се односе на нацрт Одлуке о релевантним тржиштима подложним претходној регулацији и одговори су дати у оквиру одговора на коментаре на Нацрт Одлуке релевантним тржиштима подложним претходној регулацији.

#### ***Коментар 2:***

У Уводу Документа је наведено да је "Рател применио европску регулативу, с тим да је још остало да његову одлуку потврди Комисија. Према члановима 2 и 3 Преамбуле Препоруке, Комисија проверава да ли је Рател коректно применио Тест три услова за претходну регулацију тржишта. [...] Није познато да ли је Рател обавестио Комисију о свом Извештају и Одлуци о одређивању релевантних тржишта подложних претходној регулацији. По нашем мишљењу, Рател ће имати проблем да добије сагласност јер није

коректно применио Препоруку из 2014 у погледу околности да ли су испуњена сва три услова из Теста три услова за одређивање релевантних тржишта подложних претходној регулацији у предметном случају."

**Одговор Агенције:**

Као што је већ наведено, поступак нотификације Европске комисије о предузетим мерама на тржишту електронских комуникација од стране регулатора који је регулисан одредбама чл. 7. и 7а Оквирне директиве 2002/21/ЕЗ, са изменама прописаним Директивом 2009/140/ ЕЗ, не примењује се на државе које нису чланице Европске уније. Агенција је, и поред тога, обавестила Европску комисију о Нацрту Одлуке о одређивању релевантних тржишта подложних претходној регулацији и добила одговор да ће Европска комисија пратити примену предметне одлуке.

Агенција напомиње да се Тест три критеријума према тачки 2. Препоруке Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ примењује када се за релевантна тржишта одређују она тржишта која нису прописана овом препоруком. Када је реч о тржиштима прописаним Препоруком Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ, Тест три критеријума се не спроводи, јер су та тржишта идентификована као релевантна на основу већ спроведеног Теста три критеријума, те сходно уводној изјави 19. Препоруке Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ национална регулаторна тела треба да пођу од претпоставке да су ти критеријуми испуњени:

*„The markets listed in the Annex have been identified on the basis of the above mentioned three cumulative criteria. The national regulatory authorities should start from a presumption that, in these markets, the three criteria are met”.*

Како је предметно veleпродајно тржиште средишњег приступа једно од тржишта прописаних Препоруком као релевантно тржиште, Тест три критеријума се не примењује.

**Коментар 3:**

У поглављу Дефинисање релевантног тржишта у Документу је наведено да "Рател није у целини применио процедуру предвиђену Препорукама из 2014. Према тачки 7 Преамбуле Препоруке, анализа одговарајућих малопродајних тржишта је почетна тачка за утврђивање veleпродајних тржишта подложних претходној (*ex ante*) регулацији. [...] Рател закључује да широкопојасни приступи интернету путем кабловских мрежа оператора дистрибуције медијских садржаја и оптичких каблова у FTTx архитектури представљају супститут услузи широкопојасног приступа интернету коришћењем xDSL технологија преко бакарне парице на малопродајном тржишту. [...] На основу тога, Рател закључује да постоји делотворна конкуренција на малопродајном нивоу широкопојасног приступа интернету. Тачније речено, Рател закључује да широкопојасни приступ интернету коришћењем xDSL технологија преко бакарне парице, коришћењем кабловске мреже оператора дистрибуције медијских садржаја и коришћењем оптичких каблова у FTTx архитектури чине део истог малопродајног

тржишта широкопојасног приступа Интернету. Пошто постоји делотворна конкуренција, Рател не проглашава малопродајно тржиште широкопојасног приступа интернету за тржиште подложно претходној регулацији. [...] Након овог закључка, Рател је требало да примени тачку 10 Преамбуле Препорука и да обустави анализу veleпродајног тржишта које је повезано са предметним малопродајним тржиштем. [...] Наставак анализе у правцу veleпродаје је правно ваљан само ако малопродајно тржиште није делотворно са становишта конкуренције. [...] Уместо да обустави анализу о потреби *ex ante* регулације широкопојасног приступа интернету, Рател је наставио да анализира повезано veleпродајно тржиште брзих електронских комуникација средишњег приступа (*bitsream*)."

### **Одговор Агенције:**

У Документу се износе нетачне тврдње да је Агенција закључила да на малопродајном тржишту широкопојасног приступа интернету постоји конкуренција, јер је утврђено да широкопојасни приступ интернету коришћењем xDSL технологија преко бакарне парице, коришћењем кабловске мреже оператора дистрибуције медијских садржаја и коришћењем оптичких каблова у FTTx архитектури чине део истог малопродајног тржишта. Одређивање производне димензије тржишта представља део поступка дефинисања релевантног тржишта и врши се према критеријумима за дефинисање релевантног тржишта који су наведени у Смерницама Европске комисије 2002/С 165/03 у тачки 44:

*„Relevant product/ service market comprises all those products or services that are sufficiently interchangeable or substitutable, not only in terms of their objective characteristics, by virtue of which they are particularly suitable for satisfying the constant needs of consumers, their prices or their intended use, but also in terms of the conditions of competition and/or the structure of supply and demand on the market in question. Products or services which are only to a small, or relative degree interchangeable with each other do not form part of the same market. NRAs should thus commence the exercise of defining the relevant product or service market by grouping together products or services that are used by consumers for the same purposes (end use).“*

Оцена супституције на страни тражње и на страни понуде се врши искључиво да би се утврдило које услуге које чине исто релевантно тржиште. Уколико две или више услуга припадају истом релевантном тржишту не значи да на том тржишту постоји делотворна конкуренција. Постојање делотворне конкуренције на овако дефинисаном релевантном тржишту се испитује у наредној фази анализе тржишта приликом оцене критеријума којима се утврђује да ли на тржишту постоји један или више оператора са значајном тржишном снагом.

Такође, овакав коментар је у супротности са основним постулатима на којима се заснива регулаторни оквир за електронске комуникације у Европској унији, и са којим је наш национални Закон углавном усклађен, јер као што је детаљно објашњено у

препорукама Европске комисије о тржиштима подложним претходној регулацији, укључујући и Препоруку Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ, полази се од претпоставке **шта би се дешавало на повезаним малопродајним тржиштима у одсуству претходне (ex ante) регулације на повезаним veleпродајним тржиштима или у одсуству претходне (ex ante) регулације на малопродајним тржиштима уколико таква регулације постоји.** У Експланаторном меморандуму на страни 15 се наводи:

*„In general, the starting point of the analysis is whether the downstream retail market(s) are effectively competitive, by assessing any market failures likely to result in SMP that would be observed in the absence of SMP regulation in the relevant retail and related wholesale market(s), but including other regulation. Given that regulatory obligations on SMP operators have been in place in some cases for over a decade, the factual evidence from the retail markets will mostly show a situation that is affected by the presence of economic regulation. An initial view that a retail market is effectively competitive must be tested in order to determine whether SMP would be likely in the event that existing regulation is removed at wholesale and, if applicable, at retail level. In this respect NRAs should analyse all existing and potential relevant competitive constraints and the possibility of consumer harm.*

*In this respect it is worth noting that some downstream markets require more than one wholesale input (e.g. retail call markets require termination, origination and transit as inputs), and some wholesale inputs affect several downstream markets (e.g. broadband access can give operators access to several retail markets other than internet services, such as, for example, voice, broadcasting and SMS). Therefore, the regulation of wholesale inputs may continue to be necessary even when one of the related retail markets appears to be effectively competitive, and, conversely, regulation of a particular wholesale input may not be sufficient to address a market failure at the retail level.“*

Из наведеног је јасно да, чак и да постоји закључак да се малопродајно тржиште креће у правцу успостављања делотворне конкуренције, што у Србији још увек није случај, не значи аутоматски да регулација повезаног veleпродајног тржишта није потребна, већ да директна регулација тог малопродајног тржишта није неопходна. У Србији је veleпродајно тржиште широкопојасног приступа интернету регулисано од 2011. године, и захваљујући томе је постигнут одређени напредак у погледу повећања броја алтернативних оператора који нуде услугу широкопојасног приступа интернету путем xDSL технологије на малопродајном тржишту. Повећање броја оператора не значи да на посматраном тржишту постоји делотворна конкуренција, јер Телеком Србија а.д. и даље има преко 40% тржишног учешћа. Регулација два повезана veleпродајна тржишта, veleпродајног тржишта средишњег *bitstream* приступа које је предмет ове анализе и veleпродајног тржишта локалног приступа које укључује рашчлањени приступ локалној петљи и кабловску канализацију има за резултат да на повезаном малопродајном тржишту широкопојасног приступа интернету није потребна претходна

регулација, али и даље постоје одређене препреке које би додатно нарушиле конкуренцију уколико би се дерегулисала повезана veleпродајна тржишта.

Такође, у целом Документу се наводи термин „**bitsream**“ приступ, а правилан назив је „*bitstream*“ приступ, што такође говори у прилог да аутор коментара чак и не познаје материју која је предмет анализе veleпродајног тржишта средишњег приступа коју коментарише.

#### **Коментар 4:**

У поглављу Дефинисање релевантног тржишта у Документу наведено је да "анализа супституције тражње и супституције понуде на veleпродајном нивоу је сувишна и формално-правно ирелевантна. [...] Независно од тога, у анализи супституције тражње на veleпродајном нивоу, Рател се позива радни документ запослених у Комисији, а не на Препоруке из 2014. Рател то назива Експланаторни Меморандум (Explanatory Note), али пропушта на наведе наднаслов: COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT или Радни доцумент запослених у Комисији. У том смислу, тумачење запослених не представља валидан основ за примену прописа ЕУ мада може да прати ове прописе."

#### **Одговор Агенције:**

Агенција сматра да је давање оваквих паушалних коментара неприхватљиво, јер овај и слични коментари показују основно непознавање прописа на којима се заснива претходна регулација тржишта електронских комуникација у Европи и коју примењују све европске земље без обзира да ли су чланице Европске уније или не укључујући и Србију. Агенција још једном понавља да анализа супституције на страни тражње и на страни понуде представља главни критеријум за дефинисање релевантног тржишта према Смерницама Комисије о анализи тржишта 2002/С 165/03, па је тврдња да је "анализа супституције сувишна и формално-правно ирелевантна" несувисла.

Експланаторни меморандум приложен документу Препорука Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ на који се Агенција позива представља документ који прати Препоруку Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ и омогућава једнообразну и доследну примену наведене препоруке од стране држава које је примењују. Наведени документ не представља правни основ за примену прописа Европске уније, како се наводи у коментару, већ је правни основ наведен у самом Извештају о анализи и односи се на одредбу 60. став 1. Закона, којим је прописано да Агенција врши поступак анализе релевантних тржишта уз примену одговарајућих препорука Европске уније о анализи тржишта и утврђивању значајне тржишне снаге.

#### **Коментар 5:**

У поглављу Дефинисање релевантног тржишта у Документу наведено је да "Рател закључује да veleпродајна услуга рашчлањеног приступа локалној петљи није супститут за услугу *bitstream* приступа. Са становишта SBB-а, ово је ирелевантно, јер SBB уопште не функционише на овом veleпродајном тржишту. [...] Оператор у

принципу може да гради сопствену инфраструктуру за приступ услед хипотетичког повећања цена услуге *bitstream* приступа. По мишљењу Ратела и ово је елемент супституције тражње, а не супституције понуде, на veleпродајном нивоу, али закључује да изградња сопствене мреже за приступ не представља супститут услузи *bitstream* приступа. Ово је потпуно произвољан закључак који подразумева да оператори уопште немају интерес да граде мрежу, него само да се прикључују на већ постојеће мреже. Ако је то тачно, како Рател види развој инфраструктуре у будућности? Он само констатује да изградња сопствене мреже за приступ до крајњег корисника захтева дуг период и велика улагања, од којих је већина ненадокнадива, а главни покретач за то је довољан број и густина корисника. Наравно, ако је тржиште мало, нема интереса да се гради скупа инфраструктура – што је тривијална констатација."

***Одговор Агенције:***

Агенција остаје при ставу да изградња сопствене мреже за приступ до крајњег корисника захтева дуг период и велика улагања од којих је већина ненадокнадива, и да због тога не може бити супститут на страни тражње *bitstream* услузи, јер се приликом анализе супституције на страни тражње испитује могућност замене једне услуге другом у релативно прихватљивом (кратком) року. То не значи да оператори уопште немају интерес да граде мрежу за пружање услуга електронских комуникација, већ да немају интерес да граде мрежу само да би пружали *bitstream* услугу, односно малопродајну услугу широкопојасног приступа интернету крајњим корисницима. Из наведеног разлога, регулација veleпродајног тржишта средишњег приступа треба да омогући операторима да уђу на малопродајно тржиште широкопојасног приступа интернету и без изградње сопствене мреже, односно да им омогући да пружају предметну малопродајну услугу крајњим корисницима коришћењем *bitstream* услуге чиме се повећава степен конкуренције на малопродајном тржишту.

***Коментар 6:***

У поглављу Дефинисање релевантног тржишта у Документу наведено је да "Рател не примењује SSNIP тест за анализу супституције понуде на veleпродајном нивоу. [...] SSNIP тест подразумева оцену Ратела шта ће се десити ако дође до малог, али трајног повећања цене *bitstream* услуге Телекома."

***Одговор Агенције:***

Агенција сматра да је коментар неоснован јер је SSNIP тест примењен приликом анализе супституције на страни понуде на veleпродајном нивоу, што је и јасно наведено у поглављу 3.2.3. *Супституција на страни понуде – veleпродајни ниво* "код анализе могућности супституције на страни понуде, узима се у обзир вероватноћа да привредни субјекти који тренутно нису активни на релевантном тржишту одлуче да уђу на тржиште након повећања цена од стране активних тржишних учесника, у прихватљивом временском року и без значајних додатних трошкова." што, у складу са



тач. 40. и 52. Смерница Комисије о анализи тржишта 2002/С 165/03 представља SSNIP тест.

#### **Коментар 7:**

У поглављу Дефинисање релевантног тржишта у Документу наведено је да "Рателови закључци о супституцији понуде на *bitstream* тржишту у Србији су противречни. У тачки 3.2.3. Извештаја Рател анализира супституцију понуде на veleпродајном нивоу и тврди да она не постоји на предметном veleпродајном тржишту. Касније, у тачки 4.1.1. Извештаја Рател анализира величину оператора veleпродајној тржишта приступа интернета и мења своју тврдњу истичући да „...оператори пружаоци малопродајне услуге широкопојасног приступа Интернету коришћењем властите хибридне и/или оптичке мреже могу да прилагоде своје мреже за пружање *bitstream* услуге...". Чиме се понаша опортунистички, а не приципијелно. Ова промена става о супституцији понуде му сада одговара да би у број претплатника на посматраном veleпродајном тржишту укључио понуду сопственом предузећу свих опеатора, која проистиче из броја њихових претплатника на малопродајном тржишту, у циљу процене њиховог тржишног потенцијала на veleпродајном нивоу. А потом, игноришући своје контрадикторности, закључује да не постоје супститути ни на страни тражње, ни на страни понуде - на veleпродајном нивоу - и да у том смислу нема основа за делотворну конкуренцију. Ово је кључан закључак који води Рател у доношење погрешне одлуке."

#### **Одговор Агенције:**

Агенција сматра да је коментар неоснован будући да је, пре закључка о непостојању супституције на страни понуде, у поглављу 3.2.3. *Супституција на страни понуде – veleпродајни ниво* експлицитно наведено да "Оператори који у свом власништву имају неку од наведених мрежа путем које нуде малопродајне услуге широкопојасног приступа интернету су већ присутни на veleпродајном тржишту средишњег приступа, на тај начин што услугу *bitstream* приступа нуде сопственом предузећу (*self supply*) или другим операторима корисницима (за сада само Телеком Србија а.д.)." Из наведеног разлога, оператори пружаоци малопродајне услуге широкопојасног приступа Интернету не могу се сматрати потенцијалним пружаоцима услуге *bitstream* приступа када ту услугу већ пружају за сопствене потребе.

#### **Коментар 8:**

У поглављу Дефинисање релевантног тржишта у Документу наведено је да "Рател *de facto* третира SBB и Телеком као прећутан дослук или забрањени договор о искључењу конкуренције. По њему, они заједно доминирају на veleпродајном тржишту средишњег приступа, а међусобно не конкуришу на страни понуде. Рател није свестан импликације свог закључка о искључењу супституције понуде на veleпродајном нивоу средишњег приступа интернету. Тиме Рател примењује тачку 3, а не тачку 2, члана 61 Закона о електронским комуникацијама. Ово није изненађење, јер Рател уопште не примењује прописе о заштити конкуренције, посебно члан 2 тачка с Препорука из 2014 и члан 59 став 1 Закона."

### **Одговор Агенције:**

Агенција истиче да је наведени коментар нетачан и да су у Извештају о анализи разматрани само критеријуми за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге сагласно одредби члана 61. став 2. Закона с обзиром на то да нема доказа да су у периоду који обухвата анализа били испуњени критеријуми за постојање заједничке тржишне снаге, што је и наведено у поглављу 4.1. *Критеријуми за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге.* Анализом критеријума за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге закључено је да на посматраном тржишту оператори Телеком Србија а.д. и SBB DOO, поседују значајну тржишну снагу, што је наведено у поглављу 4.2. *Закључак о процени постојања оператора са значајном тржишном снагом* као и у поглављу 7. *Закључак* предметног Извештаја о анализи. Агенција је додатно прецизирала да је реч о појединачној значајној тржишној снази у закључцима анализе како би се избегле даље недоумице.

Агенција напомиње да прописи о заштити конкуренције, пре свега Закон о заштити конкуренције, нису прописи којима се регулише поступак анализе тржишта који спроводи Агенција, јер је овај поступак приписан Законом о електронским комуникацијама. Од суштинског је значаја разликовати *ex ante* регулацију, прописану Законом о електронским комуникацијама и *ex post* регулацију, прописану Законом о заштити конкуренције. Надлежност Агенције у спровођењу анализе тржишта уређена је Законом о електронским комуникацијама, а не Законом о заштити конкуренције, те прописи о заштити конкуренције не представљају извор права приликом спровођења поступка анализе тржишта од стране Агенције.

У прилог наведеном говори и чињеница да сама Комисија за заштиту конкуренције, у оквиру свог Мишљења на Одлуку о одређивању релевантних тржишта подложних претходној регулацији, наводи:

*„Напомињемо да је том приликом Комисија констатовала да су Извештаји о анализама тржишта у складу са прописима који регулишу заштиту конкуренције, односно принципима које примењује и Комисија у смислу примене критеријума који су коришћени за одређивање релевантног тржишта и његову анализу. Наиме, Агенција је за одређивање релевантног тржишта производа односно услуга користила критеријуме заменљивости робе/услуга на основу процене могућности супституције тражње као и могућности супституције понуде. Приликом анализе утврђених тржишта, Агенција је користила критеријуме за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге и то између осталих: величину оператора и његових конкурената, ниво преговарачке моћи купаца, економију обима и опсега, степен вертикалне интеграције, развијеност дистрибутивне и продајне мреже, могућност потенцијалне конкуренције као и баријере за улазак нових конкурената, што представља методолошки оквир који и Комисија користи приликом утврђивања и анализе релевантног тржишта за потребе својих поступака.*

*Не улазећи у налазе и оцене Агенције, у делу који се тиче надлежности регулатора, Комисија напомиње да постојање економске регулације не искључује права конкуренције које је, по природи своје примене, универзално. Наиме, Комисија своју надлежност црпи из Закона о заштити конкуренције, који је не ограничава за поступање у било ком сектору и у односу на било ког учесника на тржишту. Комплементарност надлежности секторског регулатора и тела за заштиту конкуренције огледа се у постојању и једних и других као законски успостављених инструмената за надзор над тржиштима. Кључно за разумевање надлежности специфичног секторског регулатора и Комисије у сектору електронских комуникација је чињеница да постоји разлика у моменту и начину реаговања. тако регулаторно тело своју надлежност спроводи ex ante, односно унапред, из разлога што прописује јасна правила која учесници на тржишту морају да поштују. С друге стране, Комисија ex post реагује, односно након што је на тржишту учињена одређена радња која се може сматрати повредом конкуренције. Свакако је примарни циљ обе институције да открију и отклоне недостатке и поремећаје у настајању и функционисању тржишног система у сектору електронских комуникација.“*

Тест три критеријума се према тачки 2. Препоруке Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ примењује када се за релевантна тржишта одређују она тржишта која нису прописана овом препоруком. Када је реч о тржиштима прописаним Препоруком Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ, Тест три критеријума се не спроводи, јер су та тржишта идентификована као релевантна на основу већ спроведеног Теста три критеријума. Како је предметно велепродајно тржиште средишњег приступа једно од тржишта прописаних Препоруком као релевантно тржиште, Тест три критеријума се не примењује.

### **Коментар 9:**

У поглављу Дефинисање релевантног тржишта Документа наведено је да је "Рател применио критеријум „понуде сопственом предузећу“ у дефинисању велепродајног тржишта, иако он не постоји у судској пракси или обавезујућим прописима о заштити конкуренције. Рател је дефинисао велепродајно тржиште средишњег приступа интернету који се пружа на фиксној локацији за производе за масовно тржиште коришћењем критеријума „понуде сопственом предузећу“ (*self supply*), којим се малопродајне услуге широкопојасног приступа укључују у дефиницију велепродајном тржишту средишњег приступа. [...] Напомињемо, део тог велепродајног тржишта је малопродајно тржиште коме не треба никаква претходна регулација." У истом поглављу наведено је и да се "Рател позива на документ BEREC-а о „најбољој пракси“ из 2010.г. који је донет четири године пре Препорука и који је недовољно прецизан. [...] Притом наводи да свако НРТ има своје разлоге зашто се определило за неку од ових опција, али нигде не наводи колико НРТ користи *self supply* за дефиницију релевантног тржишта, а колико њих то користи за анализу конкуренције. Дакле, оно што BEREC констатује да је „најбоља пракса“ није универзално примењив критеријум који је јасно дефинисан у погледу своје употребе. Надаље, „најбољу праксу“ илуструје

и чињеница да је у 17 чланица ЕУ средишњи приступ путем кабловске мреже оператора дистрибуције медијских садржаја обухваћен дефиницијом *bitstream* велепродајног тржишта, а у 11 то није случај. Истовремено, ниједна земља не регулише средишњи приступ путем кабловске мреже оператора дистрибуције медијских садржаја. Независно од тога, Рател некритички *copy-paste* примењује *self supply* критеријум с позивом на најбољу праксу у ЕУ."

**Одговор Агенције:**

Пружање услуге за сопствене потребе - *self supply* постоји на велепродајним тржиштима на којима су присутни вертикално интегрисани оператори који поред пружања услуге операторима корисницима могу исту услугу користити за сопствене потребе тј. као инпут за пружање малопродајне услуге сопственим крајњим корисницима. Агенција је детаљно образложила концепт понуде сопственом предузећу као и његову примену приликом обрачуна тржишних учешћа у поглављу 4.1.1. *Величина оператора и његових конкурената, посебно у погледу броја корисника и прихода на релевантном тржишту*, где је експлицитно наведено да "у случају посматраног велепродајног тржишта средишњег приступа, тренутно једино Телеком Србија а.д., као оператор са ЗТС, пружа услугу *bitstream* приступа сопственом предузећу и другим операторима корисницима, док остали оператори не пружају ову услугу другим операторима корисницима, већ је користе за сопствене потребе, односно за пружање услуге широкопојасног приступа Интернету на малопродајном нивоу. [...] Узимајући у обзир да оператори пружаоци малопродајне услуге широкопојасног приступа Интернету коришћењем властите хибридне и/или оптичке мреже могу да прилагоде своје мреже за пружање *bitstream* услуге, Агенција је у број претплатника на посматраном велепродајном тржишту укључила понуду сопственом предузећу свих оператора, која проистиче из броја њихових претплатника на малопродајном тржишту, у циљу процене њиховог тржишног потенцијала на велепродајном нивоу. Овакав начин димензионирања тзв „теоријског велепродајног тржишта“ у случају када се услуга не пружа на велепродајном нивоу предвиђен је и Експланаторним меморандумом".

У Експланаторном меморандуму, на страни 18, се наводи да је оправдано укључивање понуде сопственом предузећу када су оператори корисници заинтересовани за куповину велепродајне услуге од алтернативних оператора како би се тржиште правилно димензионисало:

*" Alternative operators' self-supply should, in particular, be assessed when alternative operators' networks are included in the relevant market due to the strong direct pricing constraints they exert on the incumbent operator."*

Потенцијални алтернативни пружалац велепродајне услуге може имати сличан интерес као и оператор са ЗТС у погледу пружања велепродајне услуге другим операторима, односно може операторима корисницима ускраћивати велепродајну услугу како би спречио њихов улазак на повезано малопродајно тржиште, па је из тог разлога

оправдано укључивање понуде сопственом предузећу приликом процене учешћа на велепродајном тржишту, што је и наведено у Извештају о анализи, у поглављу 4.1.1. *Величина оператора и његових конкурената, посебно у погледу броја корисника и прихода на релевантном тржишту.*

У истом поглављу Извештаја о анализи наведено је и да је "услуга *bitstream* приступа је у већини европских земаља доступна искључиво у случајевима када је њено пружање наметнуто као регулаторна обавеза операторима који имају значајну тржишну снагу на велепродајном тржишту средишњег приступа", што је случај и у Републици Србији. Приликом калкулације тржишних учешћа на велепродајном тржишту широкопојасног приступа на почетку је примењивано "*merchant market*" правило односно, тржишна учешћа обрачунавала су се искључиво на основу броја корисника на велепродајном нивоу односно трећих лица (оператора корисника) којима је услугу *bitstream* приступа пружао оператор власник инфраструктуре. Примена овог правила довела је до тога да је постојећи оператор са ЗТС годинама једини пружалац услуге *bitstream* приступа иако постоје и други оператори који ову услугу могу да понуде трећим лицима (операторима корисницима). Из наведених разлога, са стриктне примене "*merchant market*" правила прешло се на примену модификованог "*Greenfield*" приступа односно дефинисање теоријског велепродајног тржишта на којем се услуга по дефиницији пружа трећим лицима (операторима корисницима) и сопственој малопродаји (понуда сопственом предузећу), што је довело и до промене у димензионисању тржишта а самим тим и до промене у обрачуна тржишних учешћа као и до укључивања осталих оператора на посматрано велепродајно тржиште. То значи да се за операторе који већ пружају услугу *bitstream* приступа приликом обрачуна тржишног учешћа у обзир узима збир корисника на велепродајном и уско повезаном малопродајном тржишту, док се за операторе који не пружају услугу *bitstream* приступа узима у обзир само број крајњих корисника на малопродајном нивоу, у конкретном случају број корисника малопродајне услуге широкопојасног приступа Интернету, односно подразумева се да они пружају услугу *bitstream* приступа за сопствене потребе (сопственој малопродаји).

Искључивање понуде сопственом предузећу из дефиниције и анализе тржишта може довести до потцењивања тржишног удела оператора и погрешног димензионисања релевантног тржишта, нарочито на инфраструктурним тржиштима као што је велепродајно тржиште средишњег приступа, што би резултирало у погрешним закључцима анализе тржишта. Искуства земаља Европске уније показала су да се резултати анализе не мењају у зависности од тога да ли се понуда сопственом предузећу разматра у фази дефинисања тржишта, у фази анализе тржишта односно процене постојања значајне тржишне снаге, или у обе фазе. Међутим, укључивање понуде сопственом предузећу само у фази процене постојања тржишне снаге повећава ризик од погрешног утврђивања тржишног учешћа, па је препорука да се понуда сопственом предузећу укључује и у фази дефинисања тржишта. У документу *BoR (10) 09 BEREC Report on self-supply* се наводи и да је већина европских земаља разматрала и укључила понуда сопственом предузећу у обе фазе поступка анализе тј. и у оквиру дефинисања релевантног тржишта и у оквиру процене значајне тржишне снаге.

Према подацима из нотификација које земље Европске уније (укључујући и ЕФТА земље) подносе Европској комисији у складу са чланом 7. Директиве о регулаторном оквиру 2002/21/ЕС, све земље, изузев Белгије, укључиле су *self supply* у veleпродајно тржиште широкопојасног приступа. Поред земаља чланица Европске уније и ЕФТА, и у Црној Гори и Македонији *self supply* услуге су укључене у veleпродајно тржиште широкопојасног приступа.

Такође, наводи да ниједна земља не регулише средишњи приступ путем кабловске мреже оператора дистрибуције медијских садржаја нису тачни. Према подацима које објављује *Cullen International* из априла 2018. године, од 32 земље Европе које су биле предмет анализе, у 14 земаља је приступ путем коаксијалне кабловске мреже укључен у дефиницију veleпродајног тржишта средишњег приступа, а од тога су у 4 земље операторима прописане обавезе које се односе на *bitstream* приступ преко коаксијалне кабловске мреже. Исто тако, у складу са наводима *Cullen International*, у 32 анализираних европских земља приступ Интернету путем прикључка реализованог преко коаксијалне инфраструктуре остваривало је само 19% претплатника (у односу на 67% xDSL претплатника), док је у Републици Србији овај вид приступа знатно више заступљен са чак 41% (у односу на 47% колика је заступљеност приступа путем xDSL технологије), што говори у прилог томе да се тржиште фиксног широкопојасног приступа у Републици Србији разликује у односу на просек у Европској унији.

#### **Коментар 10:**

У поглављу Дефинисање релевантног тржишта у Документу наведено је да је "примена „*self supply*“ критеријума је кључна за дефинисање предметног релевантног тржишта, чију основаност Рател није оправдао. [...] У пракси заштите конкуренције у Србији *self supply* критеријум никада није био употребљен за дефиницију релевантног тржишта, нити постоји у прописима и документима Комисије за заштиту конкуренције. Исто тако, радни папир службеника Комисије, који Рател назива Експланаторни Меморандум, третира *self supply* на крајње рестриктиван начин. [...] Чак иако би се применило тумачење службеника Комисије, примена *self supply* критеријума није била основана. [...] Наведено тумачење оправдава дефинисање veleпродајног тржишта са укључивањем понуде сопственом предузећу само у случају да су потрошачи оштећени, односно да низводно малопродајно тржиште није делотворно конкурентно. Како Рател констатује да је малопродајно тржиште широкопојасног приступа интернету у Србији конкурентно, то није било потребно да се дефинише узводно veleпродајно тржиште са укључивањем понуде сопственом предузећу.

#### **Одговор Агенције:**

Агенција понавља да прописи о заштити конкуренције, пре свега Закон о заштити конкуренције, нису прописи којима се регулише поступак анализе тржишта који спроводи Агенција.

Даље, Агенција сматра да је коментар неоснован, јер Агенција нигде није констатовала да је малопродајно тржиште широкопојасног приступа интернету конкурентно. Такође,

нетачан је и навод да у Експланаторном меморандуму стоји да је укључивање понуде сопственом предузећу у дефиницију велепродајног тржишта оправдано само у случају да су потрошачи оштећени. У Експланаторном меморандуму, на страни 18, се експлицитно наводи да понуда сопственом предузећу треба да буде узета у обзир и код алтернативних оператора уколико су мреже тих оператора укључене у дефиницију релевантног тржишта:

*„Alternative operators' self-supply should, in particular, be assessed when alternative operators' networks are included in the relevant market due to the strong direct pricing constraints they exert on the incumbent operator.“*

### **Коментар 11:**

У поглављу Дефинисање релевантног тржишта у Документу наведено је да "након дефинисање релевантног тржишта, потребно је применити „Тест три критеријума“ за оцену да ли је тржиште подложно претходној регулацији. [...] Рател тумачи примену Теста три критеријума само као могућност да НРТ одреде и неко друго тржиште, изван Препорука Комисије, за релевантно тржиште подложно претходној регулацији, а не као обавезу која постоји у сваком случају. [...] Тиме је прекршио Препоруке Комисије из 2014 јер није применио Тест три критеријума за одређивање тржишта подложних претходној регулацији. [...] Истовремено Рател је прекршио и Закон о електронским комуникацијама јер није применио Тест три критеријума за одређивање тржишта подложних претходној регулацији. Закон о електронским комуникацијама Републике Србије има исту формулацију у члану 59 став 1: „Претходној регулацији, у складу са одредбама овог закона, подлеже тржиште на коме постоје структурне, регулаторне и друге трајније препреке које онемогућавају улазак нових конкурената, на коме није могуће обезбедити развој делотворне конкуренције без претходне регулације и на коме се уочени недостаци не могу отклонити само применом прописа о заштити конкуренције (у даљем тексту: релевантно тржиште). Рател није доказао да конкуренција на велепродајном тржишту средишњег приступа интернету, који се пружа на фиксној локацији за производе за масовно тржиште, не може да се штити на основу прописа о заштити конкуренције.“

### **Одговор Агенције:**

Поступак анализе тржишта је спроведен у складу са одредбом члана 60. став 1. Закона, којим је прописано да Агенција врши поступак анализе релевантних тржишта уз примену одговарајућих препорука Европске уније о анализи тржишта и утврђивању значајне тржишне снаге, што у овом случају подразумева Препоруку Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ.

Као што је већ речено, Тест три критеријума према тачки 2. Препоруке Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ се примењује када се за релевантна тржишта одређују она тржишта која нису прописана овом препоруком. Када је реч о тржиштима прописаним Препоруком за релевантна тржишта 2014/710/ЕУ, Тест три критеријума се не спроводи, јер су та тржишта идентификована као релевантна на основу већ

спроведеног Теста три критеријума, те сходно уводној изјави 19. Препоруке национална регулаторна тела треба да пођу од претпоставке да су ти критеријуми испуњени. Како је предметно велепродајно тржиште средишњег приступа једно од тржишта прописаних Препоруком као релевантно тржиште, Тест три критеријума се не примењује.

### ***Коментар 12:***

У поглављу Дефинисање релевантног тржишта у Документу наведено је да "Рател проширује релевантно географско тржиште за велепродајну услугу bitsream приступа на целу територију Републике Србије. Он најпре парафразира члан 5 став 1 Уредбе о критеријуми за одређивање релевантног тржишта („Сл. Гласник РС“, бр. 89/2009) по коме се географска димензија тржишта односи на географско подручје које обухвата област у којој су заинтересовани привредни субјекти укључени у понуду и потражњу релевантних производа и услуга, у којој су услови конкурентности слични или довољно хомогени и која се може препознати као различита од суседних области у којима су преовладјујући услови конкурентности знатно различити. Уместо да настави са применом ове Уредбе – у којој се наводи осам критеријума за оцену релевантног географског тржишта (тачка 3 члана 5), Рател се опредељује за два критеријума која приписује Препорукама из 2014. Ми нисмо могли да их идентификујемо у Препоруци из 2014, али их наводимо према Рателу: 1. област коју покрива мрежа; 2. постојање једнаког правног и регулаторног оквира на одредјеном географском подручју. Не само према нашем законодавству, него и према члану 5 Препоруке 2014 „у складу с чланом 15. став 3. Директиве 2002/21/ЕЗ национална регулаторна тела дефинишу, у складу с начелима права тржишног надметања и узимајући у највећој могућој мери у обзир ову Препоруку, релевантна тржишта која одговарају националним условима, посебно релевантна географска тржишта на свом државном подручју.“ Рател поново некритички примењује Препоруку 2014. Други критеријум „постојање једнаког правног и регулаторног оквира на одредјеном географском подручју“ је важан за ЕУ где могу да постоје разлике у националним законодавствима, која се примењују на различитим територијама, али је у случају Србије бесмислен јер је она једно јединствено законодавно подручје према Уставу РС. Рател то са ентузијазмом открива и тврди да због тога цела теорију Републике Србије мора да буде једно релевантно географско тржиште. А што се тиче првог услова „области које покривају мреже“, Рател говори о ценама услуге широкопојасног приступа Интернету на малопродајном нивоу уместо о преклапању области које покривају мреже."

### ***Одговор Агенције:***

Агенција истиче да Уредба о критеријумима за одређивање релевантног тржишта („Службени гласник РС“, број 89/09) није пропис којим се регулише поступак анализе тржишта који спроводи Агенција, јер је овај поступак, као и у оквиру њега одређивање релевантног тржишта, прописано Законом о електронским комуникација. Уредба о критеријумима за одређивање релевантног тржишта не представља извор права приликом одређивања релевантног тржишта од стране Агенције.



У погледу два критеријума за одређивање географске области релевантног тржишта, у предметном Извештају се наводи да се географска димензија тржишта одређује у складу са Смерницама Комисије о анализи тржишта 2002/С 165/03 и Препоруком Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ, а Агенција напомиње да су ови критеријуми изричито прописани тачком 59. наведених Смерница, те је примедба без основа.

Према тачки 59. Смерница Европске комисије за анализу тржишта 2002/С165/03 географска димензија тржишта у области електронских комуникација се одређује на основу 2 критеријума: 1) област коју покрива мрежа и 2) постојање једнаких правних и других регулаторних услова.

*„In the electronic communications sector, the geographical scope of the relevant market has traditionally been determined by reference to two main criteria:*

*(a) the area covered by a network;*

*(b) the existence of legal and other regulatory instruments. In practice, this area will correspond to the limits of the area in which an operator is authorised to operate“*

У складу са принципима технолошке неутралности, услуга *bitstream* приступа се посматра као јединствена услуга, независно од врсте мреже преко које се пружа. С обзиром на то да се може пружити путем мреже бакарних парица и xDSL технологије, хибридне оптичко–коаксијалне мреже оператора дистрибуције медијских садржаја или путем оптичких каблова у FTTx мрежној архитектури, те да су наведене врсте мрежа распрострањене на целој територији Републике Србије, географска димензија предметног тржишта је територија Републике Србије. Цене широкопојасног приступа Интернету су поменуте како би илустровале униформност комерцијалних услова под којима се ова услуга пружа крајњим корисницима, односно да не постоје различити комерцијални услови за услугу широкопојасног приступа у различитим географским подручјима.

### **Коментар 13:**

У поглављу Дефинисање релевантног тржишта у Документу наведено је да је "географска присутност SBB на територији Србије је расцепкана и регионално дизајнирана, за разлику од Телекома који је присутан на целом подручју Републике Србије. На слици 2 приказана је мапа Србије сходно присутности SBB-а на одговарајућим општинама. Присутност на једној општини не значи једнаку пенетрацију корисника интернета, али то је критеријум који користи Рател. [...] Услуга *bitstream* приступа у veleпродаји, коју би евентуално пружао оператор SBB преко своје мреже, нема исту нити сличну географску доступност коју има услуга *bitstream* приступа у veleпродаји коју пружа компанија Телеком Србија уз коришћење xDSL технологије. На левој мапи са слике 2 је видљиво да је SBB присутан у свега 55 општина од 168 општина, што значи да постоји значајан *gap* у покривености територија коју сервисирају конкурентски оператори (општине приказане плавом бојом). Кабловска

мрежа дистрибутера медијских садржаја, укључујући SBB, је значајно ограничена у поређењу са мрежом Телеком Србија. SBB је регионални оператор, док је Телеком национални оператор. То је видљиво са десне мапе на слици 2. Визуелно је очигледно да је пословање SBB-а фокусирано у одређеним значајнијим урбаним срединама. Тачније речено, SBB је озбиљније присутан у три региона: Војводина, Београдски регион и регион Централне Србије. SBB је симболично присутан у Западном региону, Источном региону и Југоисточном региону Србије. Ако је цела територија Србије релевантно географско тржиште *bitstream* услуга, онда је Телеком Србија једини оператор који послује на њему. Други оператори, укључујући и SBB су регионални оператори.

### **Одговор Агенције:**

Општине у којима је SBB DOO присутан, иако их има 55, имају приближно 1,5 милиона домаћинстава што је преко 60% укупног броја домаћинстава, док општине у којима Корепникус Technology d.o.o. поседује инфраструктуру имају приближно 900 хиљада домаћинстава, те иако је број општина готово исти, број домаћинстава у њима се значајно разликује. Још је драстичнија разлика у броју *homes passed*, који у случају SBB DOO износи око 1 милион домаћинстава, а у случају Корепникус Technology d.o.o. 122 хиљаде.

SBB DOO има тржишни удео мерен бројем претплатника од 33%, који је, иако мањи од тржишног учешћа Телеком Србија а.д., далеко већи од тржишног учешћа првог следећег оператора, Корепникус Technology d.o.o. које износи свега 3%, те се осталим операторима који приступ својим крајњим корисницима омогућавају путем коаксијалне инфраструктуре не могу прописати регулаторне обавезе.

Мреже кабловских оператора се међусобно не преклапају, односно кабловски оператори у већини случајева немају интерес да граде мрежу тамо где је већ неки кабловски оператор присутан, што није случај на подручјима на којима постоји мрежа бакарних парица. Имајући у виду да коаксијална мрежа развијана паралелно са мрежом бакарних парица, циљ регулације је да се операторима корисницима омогући избор путем које инфраструктуре ће понудити малопродајне услуге, као и избор за које брзине приступа ће се одредити. Велике брзине приступа Интернету које су карактеристичне за VDSL технологију, и које се могу упоредити са брзинама приступа Интернету који омогућавају хибридно - коаксијалне мреже, нису доступне на територији целе Републике Србије с обзиром на ограничења која су наметнута дужинама и квалитетом бакарних парица, те се не може сматрати ни да је услуга *bitstream* приступа путем VDSL технологије (чије се брзине једине могу упоредити са брзинама које омогућавају хибридне оптичко-коаксијалне мреже) коју нуди Телеком Србија а.д. доступна на целој територији.

Телеком Србија а.д. у свом власништву једини поседује мрежу бакарних парица, а SBB је власник највеће хибридне коаксијално-оптичке мреже у Републици Србији.

Оператори корисници ће имати приступ обема мрежама у складу са техничким могућностима и географском распрострањеношћу ових мрежа.

**Коментар 14:**

У поглављу Дефинисање релевантног тржишта у Документу наведено је да "На две трећине територије Србије не постоји супституција понуде код bitsream usluga. Према члану 5 став 3 тачка 3 Уредбе о критеријумима за одређивање релевантног тржишта, Рател је морао да узме у обзир висину трошкова пружања bitsream услуге од стране SBB -а на географском подручју на коме није присутан и колико би ти трошкови оптерећивали јединичне цене. Развој мреже на две трећине подручја Србије на коме постоји Телеком Србија је узизетно скупа ствар и нису потребни никакви финансијски прорачуни да се то схвати. Због тога, мало повећање цена bitsream услуге Телекома не би уопште наишло на реакцију SBB -а. То доказује да се SBB и Телеком Србије не налазе на истом релевантном географском тржишту у смислу прописа о заштити конкуренције."

**Одговор Агенције:**

Агенција поново истиче да прописи о заштити конкуренције, пре свега Закон о заштити конкуренције и Уредба о критеријумима за одређивање релевантног тржишта, нису прописи којима се регулише поступак анализе тржишта који спроводи Агенција, јер је овај поступак приписан Законом о електронским комуникацијама. Овај и други коментари на исту тему само показују елементарно непознавање разлика између *ex ante* регулације, која је прописана Законом о електронским комуникацијама и коју спроводи Агенција и *ex post* регулације, која је прописана Законом о заштити конкуренције и коју спроводи Комисија за заштиту конкуренције. Надлежност Агенције у спровођењу анализе тржишта уређена је Законом о електронским комуникацијама, а не Законом о заштити конкуренције, те прописи о заштити конкуренције не представљају извор права приликом спровођења поступка анализе тржишта од стране Агенције. У складу са чланом 60. став 2. Закона, у поступку анализе тржишта Агенција сарађује са Комисијом за заштиту конкуренције, која доставља Агенцији своје мишљење на сачињен извештај о анализи тржишта.

**Коментар 15:**

У поглављу Анализа релевантног тржишта у Документу наведено је да "величина оператора одређена је на „теоријском велепродајном тржишту“ на претпоставкама self supply и имплицитне колузије два водећа оператора на малопродајном тржишту широкопојасног приступа интернету. [...] Рател некритички прихвата став запослених у Комисији изражен у Експланаторном меморандуму из 2014, који почива на недоказаној сумњи у постојање колизије оператора на bitsream тржишту. Да је Комисија сигурна да је потребно изричито користити понуду сопственом предузећу (self supply) она би тај критеријум унела у своје препоруке. На другој страни, претпоставка имплицитне колузије је апсолутно недопустива као основ за одређивање заједничке значајне тржишне снаге, а потпуно неприменљива код одређивања појединачне

значајне тржишне снаге. Рател мора да докаже да постоји колузија SBB -а и Телекома, а не да прихвати сумњу службеника из Комисије у случају да уводи анализу заједничке значајне тржишне снаге – што иначе није учинио. У међувремену, запослени у Комисији су значајно модификовали своје мишљење и објавили су Експлораторни меморантум из 2018, на који се не позива Рател."

### **Одговор Агенције:**

Агенција истиче да је наведени коментар нетачан и да у Извештају о анализи не постоји никаква "претпоставка имплицитне колузије" јер су у поступку анализе разматрани само критеријуми за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге сагласно одредби члана 61. став 2. Закона јер нема доказа да су у периоду који обухвата анализа били испуњени критеријуми за постојање заједничке тржишне снаге што је експлицитно наведено у поглављу 4.1. *Критеријуми за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге* експлицитно.

Коментар да понуда сопственом предузећу (*self supply*) није укључена у препоруку Европске комисије је нетачан јер у Експланаторном меморандуму који представља пратећи документ уз Препоруку о релевантним тржиштима подложним претходној регулацији 2014/710/ЕУ, на страни 18, се наводи:

*„In cases where there is likely demand substitution, i.e. where wholesale customers are interested in procuring from alternative operators, it may be justified to take the self-supply concerned into consideration for the sake of market delineation. Even where there is an alternative potential supplier, it may share the same strategic interests as the incumbent regarding supply to third parties, to discourage market entry. Alternative operators' self-supply should, in particular, be assessed when alternative operators' networks are included in the relevant market due to the strong direct pricing constraints they exert on the incumbent operator“*

Експланаторни меморандум је документ који прати наведену препоруку и омогућава једнообразну и доследну примену исте препоруке од стране држава које је примењују. Ниво детаљности који је изнет у Препоруци Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ не односи се на сам поступак анализе тржишта, те и не може садржати концепт пружања услуге за сопствене потребе (*self supply*), већ је појам *self supply* обухваћен управо Експланаторним меморандумом који прати наведену препоруку.

Документ који је донет 2018. године није модификован Експланаторни меморандум који прати Препоруку Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ, већ Радни документ служби Комисије приложен Смерницама о анализи тржишта 2018/С 159/01, који прати наведене Смернице ради лакше примене и давања детаљнијих упутстава за спровођење анализе тржишта. Закон о електронским комуникацијама је усаглашен са регулаторним оквиром Европске уније из 2002. године, који обухвата и Смернице Комисије о анализи тржишта 2002/С 165/03, стога примена других критеријума за оцену значајне тржишне снаге није правно могућа док Закон не буде усаглашен са новоусвојеним Смерницама. Смернице Комисије о анализи тржишта 2018/С 159/01 и

пратећи документ су објављени када је поступак анализа veleпродајног тржишта средишњег приступа већ био у току. Узимање у обзир Смерница Комисије о анализи тржишта 2018/С 159/01, које су ступиле на правну снагу након отпочињања поступка анализе, није правно могуће, имајући у виду сходну примену одредаба члана 197. Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, број 98/06, у даљем тексту: Устав Републике Србије), којима је прописана општа забрана повратног дејства општих правних аката.

### ***Коментар 16:***

У поглављу Анализа релевантног тржишта у Документу наведено је да "Рател манипулише са подацима о тржишном учешћу SBB -а. [...] Према Рателовим прегледима тржишта телекомуникационих и поштански услуга у РС у 2015.г. и 2016.г. учешћа SBB на наведеном малопродајном тржишту су износила 21% и 25.7%, респективно. У том смислу постоји сумња да је SBB -ово учешће прецењено у 2017. години. Постоји сумња да је ово урадио да би могао да користи Смернице Комисије о величини тржишног учешћа као индикатору ЗТС. [...] Дакле, „бела зона“ је до 25% учешћа, „сива зона“ између 25% и 50% учешћа, а „црна зона“ преко 50% учешћа. Али и овде Рател манипулише са подацима да би доказао постојање ЗТС. Чак и ако се прихвати претпоставка о „теоријском veleпродајном тржишту“, SBB на њему има 33% учешћа, а Телеком 54% учешћа. SBB се налази на половини сиве зоне, где је немогуће било шта да се закључи о постојању ЗТС. [...] Фактички, претпоставка о величини као индикатору ЗТС је неприменљива у случају SBB -а, те морају да се узму у обзир други законски услови да би се оценила његова тржишна снага. На другој страни, Телеком је прешао у црну зону и на њему је да доказује да је изузетак који нема ЗТС. Међутим, Рател сабира проценте SBB-а и Телекома и долази до податка о 87% учешћа, што одмах само по себи говори о ЗТС. Рател не одређује појединачну тржишну снагу сваког оператора, што би морао да уради у складу са чланом 61 став 2 Закона, већ заједничку тржишну снагу два водећа оператора."

### ***Одговор Агенције:***

Учешће оператора SBB DOO у 2017. години укључује и податке оператора I.KOM DOO, што је јасно назначено испод Слике 19 у Извештају о анализи, будући да су I.KOM мрежа и корисничка база у потпуности интегрисане у SBB DOO у току 2017. године, па су тврдње да је учешће оператора SBB DOO прецењено неосноване.

У Смерницама Комисије о анализи тржишта 2002/С 165/03 је јасно назначено да оператор чије тржишно учешће не прелази 25% вероватно неће имати значајну тржишну снагу на релевантном тржишту, док је насупрот томе тржишно учешће које прелази 50% само по себи довољан доказ да оператор има значајну тржишну снагу, осим у изузетним случајевима. Због свега наведеног, Агенција се не слаже са тврдњом да је "претпоставка о величини као индикатору ЗТС неприменљива у случају SBB -а" јер овај оператор има тржишно учешће изнад 25% (33% у 2017. години) које расте у периоду на који се анализа односи, што је први сигнал за постојање значајне тржишне

снаге. Просечна годишња стопа раста броја претплатника Телеком Србија а.д. и SBB DOO у периоду који обухвата анализа износи 0,71%, односно 21,09%, респективно.

Агенција одбацује тврдњу да манипулише подацима да би доказала постојање ЗТС управо из разлога што доследно спроводи Смернице Комисије о анализи тржишта 2002/С 165/03, у којима је наведено да значајно тржишно учешће није само по себи довољно како би се утврдило постојање значајне тржишне снаге на посматраном тржишту, па анализира и остале критеријуме за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге, сагласно одредби члана 61. став 2. Закона, што је експлицитно наведено у поглављу 4.1. *Критеријуми за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге.*

Анализом критеријума за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге закључено је да на посматраном тржишту оператори Телеком Србија а.д. и SBB DOO, поседују појединачну значајну тржишну снагу, што је наведено у поглављу 4.2. *Закључак о процени постојања оператора са значајном тржишном снагом* као и у поглављу 7. *Закључак* предметног Извештаја о анализи. Агенција је додатно прецизирала да је реч о појединачној значајној тржишној снази у закључцима анализе како би се избегле даље недоумице.

#### ***Коментар 17:***

У поглављу Анализа релевантног тржишта у Документу наведено је да "У одређивању оператора са ЗТС на основу контроле над инфраструктуром, Рател поново незаконито повезује SBB и Телеком. [...] Није јасно шта значе „високи неповратни тошкови“. Сви трошкови су „повратни“. Само је питање рока у коме се надокнађују. У том смислу нужна је подела трошкова на краткорочне и дугорочне трошкове. Дугорочни трошкови су ненадокнадиви у кратком року, по својој дефиницији. Рател не разуме ову природу трошкова, што посебно долази до изражаја код анализе економије обима."

#### ***Одговор Агенције:***

Неповратни трошкови су трошкови који су последица прошлих одлука и као такви се ни на који начин не могу избећи. У том смислу, оператор који је поднео високе трошкове како би изградио инфраструктуру, ни на који начин, чак ни одлуком да изађе са тржишта, не може надокнадити трошкове који су настали по овом основу. За друге операторе који желе да уђу на тржиште, постојање добро развијене мрежне инфраструктуре и високих неповратних трошкова да се таква инфраструктура реплицира, представљају високу баријеру за улазак на тржиште.

Рок који се у овом случају разматра је дефинисан одредбом члана 60. став 1. Закона којом је, између осталог, прописано да Агенција најмање једном у три године врши анализу релевантних тржишта, што значи да се развој тржишта посматра у периоду до наредне анализе. Због свега наведеног, Агенција остаје при ставовима изнетим у поглављу 4.1.2. *Контрола над инфраструктуром чији се обим не може лако реплицирати*

### **Коментар 18:**

У поглављу Анализа релевантног тржишта у Документу наведено је да су "инфраструктуре SBB -а и Телекома су неупоредиве. Телеком је присутан у 168 општина, а SBB у 55 општина. Територијална распрострањеност SBB -а износи 32.7% распрострањености Телекома, ако као јединицу мере узимамо општине. SBB може да буде присутан (*homes passed*) у милион домаћинстава, а Телеком у 1.9 милиона, што представља 52.6% његове потенцијалне пенетрације. Међутим, SBB је стварно присутан само у 400 хиљада домаћинстава од укупно 2,487,886 према Попису становништва из 2011.г. Телеком је државно предузеће коме је држава изградила инфраструктуру, док је SBB приватно предузеће које је изградило своју мрежу од почетка на основу уложеног приватног капитала и реинвестиране добити. Технологија инфраструктуре Телекома је заснована на бакарним парицама, а технологија инфраструктуре SBB -а на оптичким и коаксијалним кабловима."

### **Одговор Агенције:**

Оператор SBB DOO је путем своје коаксијалне кабловске инфраструктуре, преко које осим широкопојасног приступа Интернету нуди и говорне услуге као и услуге дистрибуције медијских садржаја, присутан у значајно већем броју домаћинстава од наведеног с обзиром да је број претплатника услуге дистрибуције медијских садржаја оператора SBB DOO путем коаксијалне мреже далеко већи од 400 хиљада и износи близу 700 хиљада (укључујући и претплатнике I.KOM DOO). Тачно је да је број домаћинстава до којих Телеком Србија а.д. има изграђену мрежу бакарних парица значајан, међутим треба имати у виду да се брзине широкопојасног приступа Интернету које се могу постићи путем коаксијалне инфраструктуре могу упоредити тек са брзинама које се постижу коришћењем VDSL технологије, а број потенцијалних претплатника којима се овај вид приступа може омогућити је, како због саме заступљености VDSL портова, тако и због дужине претплатничких парица, ограничен и далеко мањи од 2 милиона. Такође, пенетрација се мери на основу броја домаћинстава у општинама, а не према броју општина у којима је оператор присутан, јер сам број општина без податка о броју домаћинстава у њима не представља валидан показатељ.

### **Коментар 19:**

У поглављу Анализа релевантног тржишта у Документу наведено је да "У Европи постоји тренд укрупњавања мрежних оператора, што се преноси и на Србију. [...] Потпуно је погрешна оцена Ратела како су „...мреже алтернативних оператора у експанзији, што је нарочито изражено у случају оператора који нуде услугу приступа Интернету путем оптичких мрежа, [али] су међусобно неповезане и са ограниченом географском распрострањеношћу, те није реално очекивати да ће у будућем периоду достићи покривеност коју имају мреже Телеком Србија а.д. и SBB DOO.“ (стр.62). Корепникус је присутан у 54 општине, што је само једна општина мање у односу на присуство SBB-а. Abris Capital Partners је 2016. купио Корепникус и има финансијске

могућности да знатно инвестира у ову мрежу. Рател не може да искључи могућност – са озбиљном вероватноћом – да овај инвестициони фонд крене у преузимање низа мањих оператора, чиме ће се његова мрежа прећи величину SBB-ове мреже по броју општина у којима је присутна. Реплицирање инфраструктуре кроз унапређење технологије и аквизиције мањих оператора је потпуно реална могућност за Србију у блиској будућности. Није реално очекивати да ће се реплицирати мрежа заснована на бакарним парицама и одговарајућој технологији, али оптичка влакна су будућност коју Рател потпуно игнорише."

### **Одговор Агенције:**

Општине у којима је SBB DOO присутан, иако их има свега 55, имају приближно 1,5 милиона домаћинстава (преко 60% укупног броја домаћинстава), док општине у којима Корепникус Technology d.o.o. поседује инфраструктуру имају приближно 900 хиљада домаћинстава, те иако је број општина готово исти, број домаћинстава у њима се значајно разликује. Још је драстичнија разлика у броју *homes passed* који у случају SBB DOO износи око 1 милион домаћинстава, а у случају Корепникус Technology d.o.o. 122 хиљаде.

Приступ путем оптичке инфраструктуре у FTTH и FTTV архитектури је укључен у дефиницију тржишта, што је у складу са праксом већине других земаља. Међутим, узимајући у обзир веома малу заступљеност ове услуге у Србији (5% тржишног учешћа мерено бројем претплатника на малопродајном тржишту широкопојасног приступа Интернету и свега нешто преко 360 хиљада *homes passed*) Агенција сматра оправданим да се приступ путем оптичке инфраструктуре у FTTH и FTTV искључи из регулаторних обавеза. Приступ путем оптичке инфраструктуре у FTTC архитектури није искључен и Телеком Србија већ има обавезу да омогући приступ кабинетима. Изузеће оптичке инфраструктуре из регулаторних обавеза оператора са ЗТС не представља преседан ни у оквирима Европске уније и према наводима *Cullen International*, слично је учињено и у земљама са развијенијом оптичком инфраструктуром као што су Француска и Португалија.

Процент претплатника који приступ Интернету реализују путем оптичке инфраструктуре у FTTH архитектури оператора Телеком Србија а.д. представља свега нешто више од 12% укупног броја корисника фиксног широкопојасног приступа Интернету реализованих у FTTH архитектури, односно нешто преко 0,2% укупног броја претплатника фиксног широкопојасног приступа Интернету, што је такође у складу са трендовима који су присутни у другим европским земљама где 65% претплатника који приступ Интернету реализују путем оптичке инфраструктуре су претплатници алтернативних оператора, а само 35% су претплатници *incumbent*-а. Без обзира на интензиван раст претплатника који приступ Интернету реализују путем оптичке инфраструктуре њихов број је и даље јако мали односу на претплатнике који широкопојасни приступ Интернету реализују путем осталих видова приступа и не очекује се да ће се значајније променити у периоду до наредне анализе.



### **Коментар 20:**

У поглављу *Анализа релевантног тржишта* у Документу наведено је да "у погледу нивоа преговарачке моћи купаца, Рател погрешно узима да поред Телекома и SBB нуди услугу *bitsream-a*, те оператори корисници немају алтернативе и јаку преговарачку моћ. SBB не нуди услугу *bitsream-a*, али у зависности од тражње оператора корисника то у начелу може да уради. Прилагођавање његове мреже за пружање ове услуге веома много кошта, али ако постоји тражња и разумна цена, сасвим је вероватно да би SBB почео да пружа услугу *bitsream-a* независно од одлуке Ратела. У том смислу преговарачка моћ купаца је далеко већа него што то Рател претпоставља. Оцена Ратела о недостатку преговарачке моћи купаца не односи се на SBB, који је опет погрешно повезан са Телеком-ом и укључен на *bitsream* тржиште на коме не функционише."

### **Одговор Агенције:**

Агенција остаје при ставовима изнетим у оквиру поглавља *4.1.4. Недостатак или низак ниво преговарачке моћи купаца* и сматра да је у наведеном поглављу детаљно објашњено непостојање преговарачке моћи купаца на veleprodajном тржишту средишњег приступа.

Анализа тржишта је поступак јасно дефинисан Законом и заснива се на стварним, званичним подацима прикупљеним од оператора, на бази којих се предвиђа кретање анализираног тржишта у периоду до наредне анализе. Шпекулације о будућој пословној политици оператора SBB, као и паушални наводи да "SBB у начелу може да понуди услугу *bitstream* приступа" и да је "сасвим је вероватно да би SBB почео да пружа услугу *bitsream-a* независно од одлуке Ратела" су потпуно неприхватљиви у поступку анализе тржишта и никако се не могу узети у обзир приликом дефинисања тржишта, приликом анализе критеријума за оцену значајне тржишне снаге нити приликом доношења закључака о постојању оператора са значајном тржишном снагом.

### **Коментар 21:**

У поглављу *Анализа релевантног тржишта* у Документу наведено је да "Рател нема закључак да ли неки оператор има лак или повлашћен приступ тржиштима капитала, односно финансијским ресурсима. Он једино наводи да „оператори који су дуго присутни на тржишту и који остварују добре пословне резултате могу имати лакши приступ кредитима банака у поређењу са операторима који тек почињу да се баве пружањем услуга електронских комуникација“ (стр.64). Ово је тривијална констатација, јер свакако да привредни субјекти имају боље односе са банкама ако остварује позитивне пословне резултате. Што се тиче оператора који су дуго присутни на тржишту, то банке уопште не интересује. И стари и нови оператори могу да западну у финансијске тешкоће и то је оно што брине банке."

### ***Одговор Агенције:***

Изградња мреже приликом уласка на тржиште, ширење постојећих мрежних капацитета, модернизација мреже као и увођење нових производа и услуга захтева финансијске ресурсе који најчешће превазилазе сопствене изворе финансирања оператора. Из наведеног разлога, операторима је потребан приступ екстерним изворима финансирања и отежан приступ капиталу и новчаним изворима може представљати баријеру за улазак на тржиште.

Нови оператор који тек улази на тржиште нема препознатљив бренд и тешко придобија кориснике и потребно му је време да развије своје пословање и оствари добит, што му отежава приступ екстерним видовима финансирања, односно добијање кредита под повољнијим условима код банака. Са друге стране, постојећи велики оператори који су дуго присутни на тржишту имају лакши приступ изворима финансирања и задужују се код банака под повољнијим условима и по нижим каматама, што им даје значајну предност у односу на мање конкуренте.

Поред тржишне препознатљивости, велику улогу у приступу екстерним изворима финансирања има и власничка структура оператора будући да оператори који су у власништву страних компанија имају приступ и страним тржиштима капитала.

Телеком Србија а.д. и SBB DOO имају лакши приступ екстерним изворима финансирања и по том основу су у предности у односу на остале мање операторе на тржишту.

### ***Коментар 22:***

У поглављу Анализа релевантног тржишта у Документу наведено је да "у погледу диверсификације производа, Рател је помешао везивање производа са економијом опсега и због тога тврди да су Телеком Србија и SBB оператори који могу да везују производе и услуге. Доказ за то је да ови оператори пружају велики број услуга – што је аргумент из економије опсега - и активно су присутни на више тржишта користећи сопствену мрежну инфраструктуру – што је аргумент базиран на величини инфраструктуре. У том смислу, Рател нема посебну или независну аргументацију везану за диверсификацију производа као извору ЗТС. [...] Рателу су доступни подаци о свим пакетима и ценама услуга два водећа оператора. Истовремено, они се налазе на њиховим веб страницама, тако да цела јавност може да их контролише. Рател није нашао ни један једини доказ да је постојало везивање производа и услуга у периоду 2015-17.г. Он је пакете услуга екстензивно анализирао у својим Прегледима тржишта телекомуникационих и поштански услуга у Републици Србији. Ништа од те анализе није користио у предметном Извештају."

### ***Одговор Агенције:***

Продаја пакета услуга бележи константан раст у Републици Србији у последњих неколико година, захваљујући погодностима које крајњи корисници имају, а које се огледају пре свега у нижим ценама, као и у једноставнијим процедурама за куповину и

плаћање више услуга јединственом пријавом и путем јединственог рачуна. У Републици Србији присутни су пакети са 2 или 3 услуге који се састоје од различитих комбинација услуга фиксне телефоније, широкопојасног приступа Интернету и дистрибуције медијских садржаја. Према расположивим подацима, пакете услуга на тржишту Републике Србије нуди око 40 оператора, а број претплатника пакета услуга у 2017. години износи скоро 1,2 милиона и бележи раст од скоро 14% у односу на претходну годину. Треба напоменути и да у већини случајева претплатници немају могућност коришћења малопродајне услуге широкопојасног приступа Интернету уколико већ нису корисници услуге дистрибуције медијских садржаја или услуге фиксне телефоније код истог оператора, што иде у прилог операторима који имају приступ до великог броја крајњих корисника. У прилог томе говоре и подаци да је у 2017. години 71% претплатника малопродајне услуге широкопојасног приступа Интернету користило ову услугу у оквиру пакета, док је у 2016. години тај проценат износио 64%.

Према расположивим подацима за 2017. годину, учешће оператора SBB DOO у укупном броју претплатника пакета услуга је повећано и износи 38% (укључујући податке за I.KOM DOO), учешће Телеком Србија а.д. износи 50%, док је учешће првог следећег оператора 4%. Сви остали оператори учествују у укупном броју претплатника пакета услуга са само 12%, што доказује чињеницу да Телеком Србија а.д. и SBB DOO користе предности диверсификације производа и услуга које проистичу из власништва над широко распрострањеном инфраструктуром јер им она омогућава приступ до великог броја крајњих корисника, што говори у прилог њиховој појединачној значајној тржишној снази.

Из свега наведеног следи да ће регулација велепродајног тржишта средишњег приступа операторима корисницима, између осталог, омогућити и реплицирање пакета које својим крајњим корисницима нуде Телеком Србија а.д. и SBB DOO за што такође треба да допринесе развоју конкуренције на повезаним малопродајним тржиштима.

Агенција је текст Извештаја о анализи допунила подацима који су изнети у одговору на коментар и који поткрепљују иницијалне наводе и закључке како би се отклониле даље недоумице.

### ***Коментар 23:***

У поглављу Анализа релевантног тржишта у Документу наведено је да "Елементарна економска истина је да између величине предузећа (оператора) и економије обима не постоји знак једнакости. У сваком појединачном случају потребно је проверити краткорочне и дугорочне просечне трошкове и тек онда закључити да ли постоји економија обима. Све ово Рател није урадио мада је паушално закључио да економија обима ставља SBB у бољи положај у односу на његове конкуренте јер омогућава ниже цене услуга. Иако између економије обима и величине оператора, односно броја његових корисника не постоји знак једнакости, Рател тврди да постојање економије обима представља препреку операторима који тек улазе или намеравају да уђу на

посматрано тржиште. По Рателу то је доказ постојања значајне тржишне снаге коју Телеком Србија и SBB имају на релевантном велепродајном тржишту."

#### ***Одговор Агенције:***

Агенција закључке о предностима које оператор остварује по основу економије обима није донела паушално већ детаљном континуираном анализом статутарних и регулаторних финансијских извештаја оператора са значајном тржишном снагом. Регулаторни извештаји које оператор SBB DOO доставио за 2016. и 2017. годину недвосмислено показују тренд пада јединичних оперативних трошкова за малопродајну услугу широкопојасног приступа Интернету, што је последица повећања броја претплатника будући да су укупни оперативни трошкови алоцирани на ову услугу повећани.

Агенција истиче да је коментар о непостојању везе између величине предузећа и економије обима нетачан и подсећа да економија обима (economy of scale) настаје приликом повећања обима производње или пружања услуга на основу којег долази до смањења јединичних (просечних) трошкова. Што се тиче величине оператора, она се у контексту анализе посматра и као његово тржишно учешће које се рачуна тако што се број његових корисника стави у однос са укупним бројем корисника на посматраном тржишту. Како број корисника услуге представља обим пружене услуге, у директној је вези са одређивањем јединичних трошкова.

#### ***Коментар 24:***

У поглављу Анализа релевантног тржишта у Документу наведено је да "Економија опсега постоји код преко 40 оператора, али Рател тврди да Телеком и SBB стварају препреке другим операторима да шире опсег услуга, што говори о ЗТС ова два оператора. [...] То што у Извештају Рател наводи као „знатно мањи број“ у свом Прегледу за 2016.г. истиче да „према расположивим подацима, пакете услуга на тржишту Републике Србије нуди око 40 оператора“. [...] Дакле, већина оператора нуди пакете услуга, што је доказ да SBB не ствара препреке за такво понашање. Према подацима Ратела за 2016.г. 64% корисника је куповало интернет услуге у пакету, 50% је куповало услуге дистрибуције медијског садржаја у пакету, 30% у фиксној телефонији и 3% у мобилној телефонији. Све ове услуге се нуде преко велепродајног тржишта средишњег приступа. Рател потпуно погрешно оцењује понашање осталих оператора. „Да би остварили предности економије опсега, остали оператори - потенцијални конкуренти Телеком Србија и SBB, морали би истовремено да уђу на више тржишта, што би повећало њихове трошкове уласка које не би били у могућности да врате у целости у тренутку када одлуче или буду присиљени да напусте тржиште“ Када износи овакву оцену, Рател игнорише своју анализу из Прегледа за 2016.г. и предметног Извештаја."

### ***Одговор Агенције:***

И поред чињенице да пакете услуга нуди преко 40 оператора, тржишно учешће мерено бројем претплатника пакета услуга оператора SBB DOO у 2017. години је повећано и износи 38% (у 2016. години је износило 33%), док је тржишно учешће оператора Телеком Србија а.д. смањено са 54% колико је износило у 2016. години на 50% у 2017. години. Сви остали оператори учествују у укупном броју претплатника пакета услуга са само 12%, што доказује чињеницу да постојање конкуренције није условљено бројем пружалаца услуге.

Агенција истиче и да је нетачна тврдња у Документу да се услуге фиксне и мобилне телефоније нуде преко велепродајног тржишта средишњег приступа јер то није случај.

Агенција је текст Извештаја о анализи допунила подацима који поткрепљују иницијалне наводе и закључке како би се отклониле даље недоумице.

### ***Коментар 25:***

У поглављу Анализа релевантног тржишта Документа наведено је да "вертикалну интеграцију Рател не посматра као засебан критеријум него је повезује са величином телекомуникационе мреже. [...] Вертикална интеграција постоји и код других оператора, али како су они мање величине, то по мишљењу Ратела не представљају претњу за делотворну конкуренцију."

### ***Одговор Агенције:***

Критеријуми за оцену појединачне значајне тржишне снаге се не могу посматрати одвојено већ се анализирају у међусобној корелацији, односно доминантан положај може да настане из комбинације критеријума, који узети појединачно, не морају да буду и одређујући, што је наведено у Смерницама Комисије о анализи тржишта 2002/С 165/03 у тачки 79.

Агенција остаје при ставу да због своје тржишне снаге оператори Телеком Србија а.д. и SBB DOO као вертикално интегрисани оператори у потпуности контролишу целокупан процес пружања услуге широкопојасног приступа Интернету, па у одсуству претходне регулације имају могућност да преносе своју тржишну моћ са велепродајних тржишта на повезана малопродајна тржишта првенствено кроз ценовну дискриминацију осталих оператора и кроз "margin squeeze".

### ***Коментар 26:***

У поглављу Анализа релевантног тржишта у Документу наведено је да "Агенција закључује да на велепродајном тржишту не постоји потенцијална конкуренција у мери у којој би вршила значајнији притисак на доминантне операторе и допринела промени тржишних учешћа на посматраном тржишту. Ово је потпуно погрешна оцена заснована на краткорочном, а не дугорочном приступу, уз потпуно игнорисање тренда развоја. Иако сам констатује да улазак нових или ширење постојећих оператора

представља дугорочни феномен, Рател de facto подразумева да уопште неће бити ширења предметног тржишта у Србију на дужи рок, изван развоја два водећа оператора. Већ смо истакли да у Европи постоји тренд укрупњавања оператора и на тој основи њиховог даљег развоја. То ће бити случај и са великим бројем малих оператора у Србији. [...] Широкопојасни приступ интернету је изузетно динамичка област која ће се убрзано развијати и у Србији, јер се развија и у њеном окружењу."

**Одговор Агенције:**

Као што је наведено у поглављу 4.1.11. Недостатак потенцијалне конкуренције, Потенцијална конкуренција се односи на могућност уласка нових оператора на посматрано тржиште у случају хипотетичког повећања цене услуге *bitstream* приступа, који су у позицији да своју мрежу прилагоде и/или изграде нову мрежу за пружање предметне услуге у временском периоду до наредне анализе.

Као потенцијална конкуренција на veleпродајном тржишту средишњег приступа могу се посматрати оператори електронских комуникација који имају изграђену оптичку или хибридную оптичко-коаксијалну мрежу коју не користе за пружање малопродајне услуге широкопојасног приступа Интернету. Према расположивим подацима, само 4 оператора поседује хибридную оптичко-коаксијалну мрежу и не пружају малопродајну услугу широкопојасног приступа, док само 6 оператора има у свом власништву оптичку мрежу коју не користе за пружање наведене услуге, што значи да у овом сегменту потенцијална конкуренција практично не постоји.

Агенција је разматрала и да ли оператори који намеравају да уђу на тржиште, односно да граде сопствене мреже представљају потенцијалну конкуренцију на посматраном тржишту. Узимајући у обзир неповратне трошкове и контролу над инфраструктуром која се тешко може реплицирати, оператори који желе да уђу на посматрано тржиште суочавају се са високим баријерама у виду високих неповратних трошкова реплицирања постојеће добро развијене мрежне инфраструктуре оператора Телеком Србија а.д. и SBB DOO, чак и у ситуацији у којој би мрежу градили за пружање неке друге услуге коју би касније евентуално прилагодили и за пружање услуге *bitstream* приступа.

На основу наведеног остаје при закључку да на veleпродајном тржишту не постоји потенцијална конкуренција у мери у којој би вршила значајнији притисак на доминантне операторе и допринела промени тржишних учешћа на посматраном тржишту.

**Коментар 27:**

У поглављу Анализа релевантног тржишта у Документу наведено је да "Околност да је вероватно да ће и SBB да уђе на ово тржиште показује да постоји простор за даље ширење тржишта. Рателова грешка у закључивању је тенденциозна. Он унапред укључује кандидата за ширење тржишта у само тржиште, као да је већ присутан на њему, а после тога закључује да нема простора за ширење таквог тржишта. Тиме је Рател унапред елимисао утицај SBB на ефекат ширења предметног тржишта."

### ***Одговор Агенције:***

Агенција констатује да је коментар неоснован будући да оператор SBB DOO већ послује на veleпродајном тржишту средишњег приступа јер пружа услугу *bitstream* приступа сопственом предузећу, што је детаљно описано у поглављу 4.1.1. *Величина оператора и његових конкурената, посебно у погледу броја корисника и прихода на релевантном тржишту.*

Процена постојања препрека за ширење као један од критеријума за утврђивање оператора са ЗТС се односи на постојање одређених околности које потенцијалној конкуренцији онемогућавају или у значајној мери отежавају улазак и ширење на релевантном тржишту. Чињеница је да на veleпродајном тржишту средишњег приступа постоје економске баријере за улазак на тржиште, као и баријере које су последица остваривања предности од стране оператора са ЗТС по основу диверзификације услуга, економије обима, економије опсега, вертикалне интеграције, што је детаљно образложено у Извештају о анализи.

### ***Коментар 28:***

У поглављу Анализа релевантног тржишта у Документу наведено је да "На основу резултата спроведене анализе, Рател констатује да ће Телеком Србија а.д. и SBB DOO, у складу са одредбама члана 62. Закона, решењем Агенције бити одређени за операторе са ЗТС на veleпродајном тржишту средишњег приступа. [...] Незаконитост одлуке, између осталог, почива на погрешној примени члана 61 Закона. За одређивање значајне тржишне снаге Рател све време примењује услове из тачке 2 овог члана који се односе на, цитирамо, „утврђивања појединачне значајне тржишне снаге“, а изводи закључке о „заједничкој тржишној снази“ Телекома и SBB-а, за коју правни основ представља следећи став 3 истог члана. [...] Осим незаконитости, одлука о одређивању ЗТС је аналитички погрешна. [...] Ако се уместо заједничке тржишне тражње оцењује појединачна тржишна снага, кључна ствар је да величина тржишног учешћа, сама за себе, ништа не доказује у погледу тржишне снаге SBB-а. Уз то, географска распрострањеност SBB је иста као и Корепникуса коме се не приписује значајна тржишна снага. Ако се преостали услови анализирају, они без тржишног учешћа, не говоре о значајној тржишној снази SBB-а. Са аналитичке тачке гледишта не постоји чврсти доказ да SBB има значајну тржишну снагу, тим пре што он у посматраном периоду 2015-7.г. уопште није био присутан на предметном тржишту пружања *bitsream* услуге."

### ***Одговор Агенције:***

Предметни поступак анализе тржишта је спроведен у свему у складу са одредбама Закона о електронским комуникацијама, укључујући испуњеност критеријума за одређивање оператора са значајном тржишном снагом на основу одредбе члана 61. став 2. Закона.

У Извештају о анализи разматрани су само критеријуми за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге сагласно одредби члана 61. став 2. Закона, с обзиром на то да нема доказа да су у периоду који обухвата анализа били испуњени критеријуми за постојање заједничке тржишне снаге, што је експлицитно наведено у поглављу 4.1. *Критеријуми за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге.* Анализом критеријума за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге закључено је да на посматраном тржишту оператори Телеком Србија а.д. и SBB DOO, поседују значајну тржишну снагу. Агенција је додатно прецизирала да је реч о појединачној значајној тржишној снази у закључцима анализе како би се избегле даље недоумице.

Општине у којима је SBB DOO присутан, иако их има свега 55, имају приближно 1,5 милион домаћинстава (преко 60% укупног броја домаћинстава), док општине у којима Корепникус Technology d.o.o. поседује инфраструктуру имају приближно 900 хиљада домаћинстава, те иако је број општина готово исти, број домаћинстава у њима се значајно разликује. Још је драстичнија разлика у броју *homes passed* који у случају SBB DOO износи око 1 милион домаћинстава, а у случају Корепникус Technology d.o.o. 122 хиљаде. Тржишно учешће оператора SBB DOO износи 33% док је тржишно учешће Корепникус Technology d.o.o. свега 3% посматрано по броју претплатника, што говори у прилог томе да се оператору Корепникус Technology d.o.o. свакако не може приписати значајна тржишна снага.

#### **Коментар 29:**

У поглављу Препреке за развој тржишне конкуренције у Документу наведено је да "Одељак 5 Извештаја Ратела о препрекама за развој тржишне конкуренције је ирелевантан, јер у њему Рател креира аутономно право, независно од Закона, на шта нема овлашћења по Уставу РС. Према дефиницији Ратела, препреке за развој тржишне конкуренције представљају понашања оператора са ЗТС која су усмерена на елиминисање постојећих конкурената са тржишта, спречавање уласка нових конкурената на тржиште, као и друге врсте понашања које штете интересима крајњих корисника. Ово је хипотетичка анализа која зависи од слободне процене Ратела. [...] Рател претпоставља да SBB има значајну тржишну снагу, затим претпоставља да његово понашање из такве тржишне снаге ствара препреке на релевантном тржишту, а потом доноси решење да је SBB оператор са ЗТС. Овакав став Ратела је незаконит јер је супротан члану 62 став 2 Закона о електронским комуникацијама. [...]"

#### **Одговор Агенције:**

Резултати анализе препрека за развој тржишне конкуренције нису слободна процена Агенције већ су резултат анализе критеријума за процену постојања значајне тржишне снаге која је извршена на бази података прикупљених од оператора у периоду анализе, а која је показала да оператори Телеком Србија а.д. и SBB DOO поседују појединачну значајну тржишну снагу на посматраном veleпродајном тржишту. Дефиниције препрека за развој тржишне конкуренције није креирала Агенција већ су објављене у документу Европске регулаторне групе (European Regulatory Group, ERG) о примени



одговарајућих обавеза (Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework, Final Version May 2006, ERG (06) 33), а смисао утврђивања ових препрека детаљно је описан у поглављу 5. *Препреке за развој тржишне конкуренције*.

Агенција сматра да је коментар о хипотетичкој анализи неоснован и да је последица неразумевања суштине претходне (*ex ante*) регулације. Претходна регулација има за циљ одређивање превентивних мера на релевантним тржиштима како би се спречило нарушавање конкуренције и обезбедио њен даљи развој, док накнадна (*ex post*) регулација подразумева реакције тела надлежних за заштиту конкуренције у ситуацијама у којима је већ дошло до нарушавања конкуренције односно до злоупотребе доминантне позиције тржишних учесника.

Агенција још једном напомиње да је предметни поступак анализе тржишта спроведен у свему у складу са одредбама Закона о електронским комуникацијама, укључујући процену критеријума за одређивање оператора са ЗТС сходно одредби члана 61. став 2. Закона, те је неоснована примедба о незаконитости става Агенције.

### **Коментар 30:**

У поглављу Препреке за развој тржишне конкуренције у Документу наведено је да "анализа мера за успостављање делотворне конкуренције мора да се заснива на уоченим недостацима делотворне конкуренције сходно условима из члана 61 став 2 Закона, а не на неким новим условима који се уводе у разматрање. [...] Рател, међутим, уводи додатне услове које су предвиђене неофицијелним мишљењима појединих организација из ЕУ, а која не представљају препоруке ЕУ. Према члану 59 став 2 Закона „Агенција одређује релевантна тржишта уз примену одговарајућих препорука Европске уније о тржиштима подложним претходној регулацији.“ Дакле, Рател не примењује неофицијелна мишљења, него препоруке Европске уније, које представљају један од облика европске формалне регулативе. Рател се позива на неофицијелни документ Европске регулаторне групе (European Regulatory Group, ERG) о примени одговарајућих обавеза (Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework, Final Version May 2006, ERG (06) 33). [...] Документ садржи 27 врста препрека и готово је немогуће мапирати те препреке са условима из члана 61 став 2 Закона. Потом, препричава овај неофицијелни документ и слободно процењује која од наведених 27 препрека може да се заједнички припише SBB-у и Телекому."

### **Одговор Агенције:**

Агенција још једном напомиње да је предметни поступак анализе тржишта спроведен у складу са одредбом члана 60. став 1. Закона, уз примену Препоруке Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ. Агенција је узимањем у обзир документа Ревидирани заједнички став Европске регулаторне групе о примени одговарајућих обавеза (*Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework, Final Version May 2006, ERG (06) 33*) спроводила анализу

тржишта на начин како се иста спроводи од стране свих других европских регулатора чији је заједнички став заузет у наведеном документу, ради уједначавања праксе и једнообразног поступања.

Препреке за развој тржишне конкуренције уско су повезане са критеријумима за процену појединачне значајне тржишне снаге из члана 61 став 2 Закона. У поглављу 5. *Препреке за развој тржишне конкуренције* разматрају се само препреке које су релевантне за посматрано veleпродајно тржиште средишњег приступа.

### **Коментар 31:**

У поглављу Обавезе оператора са значајном тржишном снагом у Документу наведено је да "Приликом утврђивања обавеза операторима са ЗТС, Рател се позива на препреке за развој тржишне конкуренције и на Закон. Како се оцена препрека за развој тржишне конкуренције заснива на неофицијелном мишљењу једне организације у ЕУ, то *de facto* Рател инкорпорира ово мишљење у аутономно право које сам ствара и повезује га са Законом о електронским комуникацијама. [...] Оштрина мера није пропорционална тежини недостатака на релевантном тржишту, чак и под претпоставком да је Рател на законит и професионалан начин спровео своју анализу. [...] Заједно, SBB ће имати 39 различитих обавеза на основу којих ће Рател потпуно да контролше његово пословање. Практично посматрано, на овај начин Рател регулише цене на малопродајном тржишту широкопојасног приступа интернету кроз форму одлуке да *ex ante* регулише veleпродајно тржиште средишњег приступа који се пружа на фиксној локацији за производе за масовно тржиште. Рател је овлашћен да прихвата или не прихвата трошковни обрачун цена за приступ других оператора мрежи SBB на средишњем нивоу конекције. Ако се не сложи са понуђеним обрачуном трошкова и цена, Рател има овлашћење да сам одреди цене приступа. На основу тако одређених цена приступа, други оператори су у могућности да коришћењем мреже SBB -а понуде његовим претплатницима услуге по нижим ценама од трошкова SBB -а. Притом, технолошке карактеристике мреже SBB -а су такве да потенцијални корисници *bitsream* услуге могу да понуде својим купцима на малопродајном тржишту само исту врсту услуге коју већ пружа SBB, а не услуге са додатом вредношћу. Тиме ће Рател заобилазним путем да контролише малопродајне цене SBB -а и да утиче на његову профитабилност."

### **Одговор Агенције:**

Агенција истиче да су коментари о наводном креирању аутономног права у потпуности без основа, јер је Агенција спровела предметни поступак анализе тржишта у складу са одредбом члана 60. став 1. Закона, уз примену Препоруке Комисије о релевантним тржиштима 2014/710/ЕУ, а узимањем у обзир документа Ревидирани заједнички став Европске регулаторне групе о примени одговарајућих обавеза (Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework, Final Version May 2006, ERG (06) 33) спроводила је анализу тржишта на начин како се иста

спроводи од стране свих других европских регулатора чији је заједнички став заузет у наведеном документу, ради уједначавања праксе и једнообразног поступања.

Регулаторне обавезе оператора које ће решењем Агенције бити одређене операторима са значајном тржишном снагом на предметном тржишту дефинисане су у складу са одредбама чл. 64-68. Закона.

Један од циљева регулације велепродајних тржишта јесте успостављање и унапређење конкуренције на повезаним малопродајним тржиштима. Агенција је проценила да на малопродајном тржишту широкопојасног приступа Интернету не постоји потреба за директном *ex ante* регулацијом, али прати развој конкуренције на њему и по потреби примењује и друге механизме спречавања злоупотребе доминантног положаја (као што је Margin squeeze тест) који не укључују директну *ex ante* регулацију.

Основна услуга коју SBB DOO треба да понуди на велепродајном тржишту средишњег приступа је услуга *bitstream* приступа која ће операторима корисницима омогућити да својим крајњим корисницима понуде широкопојасни приступ Интернету. У којој мери ће SBB DOO моћи да обезбеди да оператори корисници истовремено својим крајњим корисницима понуде и услугу дистрибуције медијских садржаја зависиће од техничких могућности мреже SBB DOO и техничких могућности оператора корисника.

### **Коментар 32:**

У поглављу Обавезе оператора са значајном тржишном снагом у Документу наведено је да "Пошто се преко интернета преносе не само подаци, него и медијски садржаји, тиме Рател поново уводи контролу над SBB -ом у погледу цена његових КДС корисничких пакета. Агенција је у 2016. години донела Одлуку о измени Одлуке о одређивању релевантних тржишта подложних претходној регулацији („Службени гласник РС“, број 106/16), којом је малопродајно тржиште дистрибуције медијских садржаја престало да буду тржиште подложно претходној регулацији, јер је установила да нису кумулативно испуњена сва три критеријума за то. Не понављајући Тест три критеријума, Рател на индиректан начин поново уводи SBB -у контролу цена малопродајног тржишта дистрибуције медијских садржаја."

### **Одговор Агенције:**

Као што је објашњено у претходном коментару, један од циљева регулације велепродајних тржишта јесте успостављање и унапређење конкуренције на повезаним малопродајним тржиштима. Агенција је проценила да на малопродајном тржишту дистрибуције медијских садржаја не постоји потреба за директном *ex ante* регулацијом, али прати развој конкуренције имајући у виду да је тржишно учешће оператора SBB DOO на овом тржишту и даље високо и износи 54%. У случају злоупотребе доминантног положаја на малопродајном тржишту дистрибуције медијских садржаја, Агенција има могућност да примени и друге механизме спречавања злоупотребе доминантног положаја (као што је *margin squeeze* тест) који не укључују директну *ex ante* регулацију.

Поред тога, услуга дистрибуције медијских садржаја у случају оператора SBB DOO до сада се претежно није пружала коришћењем *bitstream* услуге, јер SBB DOO скоро свим својим претплатницима (скоро 99%) пружа предметну услугу преко сопствене мреже. Стварање могућности операторима који немају сопствену мрежу да коришћењем *bitstream* услуге коју пружа SBB DOO пружају услугу дистрибуције медијских садржаја додатно ће допринети развоју конкуренције на том малопродајном тржишту што говори у прилог оправданости регулације veleпродајног тржишта средишњег приступа.

### **8.1.2. Коментари оператора Vip mobile d.o.o.**

Vip mobile d.o.o. је доставио Агенцији Мишљење о предметном извештају дана 30.07.2017. године, (наш број: 1-03-349-12/18-5 од 08.08.2018. године).

У свом мишљењу, Vip mobile d.o.o. је истакао значај коришћења широкопојасних технологија за пренос великих количина података као предуслов за развој дигиталне економије и електронских сервиса. Такође, наводи и да бежичне технологије још увек нису у потпуности конкурентне фиксној инфраструктури, те да сматра да би регулација приступне мреже значајно допринела либерализацији тржишта широкопојасног приступа Интернету и повећању конкуренције.

Vip mobile d.o.o. наводи да је од великог значаја да се мобилним операторима омогући повезивање базне станице на оптичку мрежу и указује на потребу да се реше проблеми који се тичу приступа и коришћења фиксне инфраструктуре, а посебно оптичких влакана.

Vip mobile d.o.o. такође истиче да проблем приступа не потиче само од ограничења географске природе, већ и због комерцијалних услова који су неповољни за Операторе кориснике, као и због мале стопе реализованих захтева за коришћењем кабловске инфраструктуре или оптичких влакана.

#### **Одговор Агенције:**

Агенција жели да истакне да се предметни извештај односи на veleпродајно тржиште средишњег приступа. Основна veleпродајна услуга на овом тржишту је услуга *bitstream* приступа, која је „активна“ услуга по својој природи. Услуге на које се односи коментар Vip mobile d.o.o. су пасивне услуге приступа инфраструктури – оптичком влакну односно кабловској канализацији – и као такве припадају другом релевантном тржишту, односно veleпродајном тржишту локалног приступа елементима мреже који се пружа на фиксној локацији, које није предмет ове анализе. Агенција ће имати у виду коментар Vip mobile d.o.o. приликом разматрања Стандардне понуде за услуге приступа елементима мреже.

### **8.1.3. Коментари Дејана Поповића**

Дејан Поповић доставио је Агенцији Мишљење о предметном Извештају електронском поштом дана 05.07.2018. године, (наш број: 1-03-349-12/18-4 од 08.08.2018. године).

У свом Мишљењу Дејан Поповић констатовао је да је у предметном Извештају употребљен појам „vелепродајно тржиште висококвалитетног средишњег приступа“, чије значење није дато у важећем Закону о електронским комуникацијама нити је прецизније, према мишљењу Дејана Поповића, одређено у Извештају.

Такође, Дејан Поповић је навео да се „Јавне консултације о Одлуци о одређивању релевантних тржишта подложних претходној регулацији“ од 28.06.2018. године у тачки 3) б) односе на „велепродајно тржиште средишњег приступа који се пружа на фиксној локацији за производе за масовно тржиште“, док се „Јавне консултације о Извештају о анализи велепродајног тржишта средишњег приступа који се пружа на фиксној локацији“ од 28.06.2018. године односе на „велепродајно тржиште средишњег приступа који се пружа на фиксној локацији“, те поставља питање због чега се појавила разлика и о каквим се производима за масовно тржиште ради.

### **Одговор Агенције:**

Појам „велепродајно тржиште висококвалитетног средишњег приступа“ не представља појам који се дефинише Законом о електронским комуникацијама („Службени гласник РС“, бр. 44/10, 60/13-УС и 62/14), већ се дефинисање истог врши у Извештају о анализи предметног тржишта, у поступку спровођења анализа тржишта на основу одредбе члана 60. став 1. Закона о електронским комуникацијама.

У уводном делу Извештаја, у поглављу 1. *Кратак преглед анализе тржишта*, појам „велепродајно тржиште средишњег приступа који се пружа на фиксној локацији за производе за масовно тржиште“ скраћен је на „велепродајно тржиште средишњег приступа“. Даље, у поглављу 3.2.2. *Супституција на страни тражње - велепродајни ниво*, наводи се да велепродајно тржиште средишњег приступа чине производи који се операторима корисницима нуде на вишим, централизованијим, нивоима мреже, најчешће на нивоу 3, који се односи на регионалне и националне тачке преузимања саобраћаја, зависно од конфигурације мреже оператора пружаоца услуге, као и да под тржиште средишњег приступа потпадају производи које карактерише *best effort* квалитет, непостојање гарантоване доступности, виши степен загушења и без симетричног протока, који операторима корисницима омогућавају да понуде само малопродајну услугу стандардног квалитета или са ограниченим својствима или који операторима корисницима пружају ограничене могућности у погледу диференцирања сопственог производа, услед ограничених могућности да утичу на параметре мреже. У истом поглављу стоји да је основни производ на велепродајном тржишту средишњег приступа у сврху пружања малопродајне услуге широкопојасног приступа Интернету крајњим корисницима услуга *bitstream* приступа.

У погледу навода да се јавила разлика између назива велепродајног тржишта средишњег приступа који се пружа на фиксној локацији за производе за масовно тржиште у Одлуци о одређивању релевантних тржишта подложних претходној регулацији и Извештају о анализи тржишта, Агенција истиче да ови наводи нису тачни и да се и у предметној Одлуци и Извештају о анализи тржишта користи исти назив тржишта, односно велепродајно тржиште средишњег приступа који се пружа на фиксној локацији за производе за масовно тржиште, а да је у даљем тексту истог Извештаја извршено скраћивање назива, што је у складу правилом о скраћивању назива прописаним чланом 37. Јединствених методолошких правила за израду прописа („Службени гласник РС“, 21/10).

## **8.2. Мишљење Комисије за заштиту конкуренције**

Комисија за заштиту конкуренције (у даљем тексту: Комисија) је дана 30.07.2018. године доставила Агенцији Мишљење Комисије број: 9/0-02-544/2018-2 од 27.07.2018. године (наш број: 1-03-349-12/18-1).

Мишљење Комисије на Извештај о анализи које је разматрано и анализирано, дато је у наставку.



Република Србија  
**КОМИСИЈА ЗА ЗАШТИТУ  
КОНКУРЕНЦИЈЕ**

Савска улица 25/IV, Београд  
Број: 9/0-02-544/2018-2  
Датум: 27.07.2018. године



Република Србија  
Регулаторна агенција за електронске  
комуникације и поштанске услуге  
Београд  
БРОЈ: 1-03-349-12/18-1  
ДАТУМ: 30-07-2018

**РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
РЕГУЛАТОРНА АГЕНЦИЈА ЗА  
ЕЛЕКТРОНСКЕ КОМУНИКАЦИЈЕ  
И ПОШТАНСКЕ УСЛУГЕ**

др Владислава Тинтор, директор  
Ул. Палмотићева бр. 2  
11000 Београд

**ПРЕДМЕТ:** Мишљење Комисије за заштиту конкуренције по захтеву Регулаторне агенције за електронске комуникације и поштанске услуге број 1-03-349-12/18 од 17.07.2018. године

Комисија за заштиту конкуренције (у даљем тексту: Комисија), дана 17.07.2018. године, примила је допис Регулаторне агенције за електронске комуникације и поштанске услуге (у даљем тексту: Агенција) у којем се наводи да је Агенција, дана 28.06.2018. године, објавила на интернет страници позив стручној и широј јавности да у оквиру јавних консултација доставе мишљење у вези са Извештајем о анализи велепродајног тржишта средишњег приступа који се пружа на фиксној локацији за производе за масовно тржиште (у даљем тексту: Извештај).

Према наводима из дописа, Агенција је поступак анализе тржишта спровела у циљу хармонизације са регулативом Европске уније, ради утврђивања релевантности тржишта, односно да ли на посматраном тржишту постоји делотворна конкуренција или један или више оператора који имају значајну тржишну снагу, у циљу доношења нове одлуке о одређивању релевантних тржишта подложних претходној регулацији.

Позивајући се на одредбе члана 60. став 2. Закона о електронским комуникацијама, као и на одредбе члана 3. Протокола о сарадњи закљученог између Агенције и Комисије, изнета је молба да Комисија, до истека рока за достављање мишљења у оквиру поступка јавних консултација, односно до 30.07.2018. године, достави мишљење о томе да ли је Извештај, у складу са прописима који регулишу заштиту конкуренције.

Након увида у предметну анализу, а на основу члана 21. став 1. тачка б) Закона о заштити конкуренције („Службени гласник РС“, бр. 51/09 и 95/13-у даљем тексту: Закон), Савет Комисије на 161. седници од 27.07.2018. године даје следеће



## МИШЉЕЊЕ

Имајући у виду да је у мају 2017. године, Комисији достављен на мишљење Извештај о анализи велепродајног тржишта широкопојасног приступа - Тржиште 5, а што је ранији назив тржишта које је предмет ове анализе, Комисија се осврнула на одређене наводе и коментаре које је том приликом дала на Извештај и извршила одређена поређења налаза са Извештајем који је овом приликом достављен. У том смислу, може се приметити да и претходни и нови Извештај садрже податке за 2015. годину, а као генерална напомена за анализирано тржиште може се истаћи да су уочене интензивне промене одређених налаза, првенствено у вези са приступом интернету путем кабловских мрежа.

Тако налаз у претходном извештају (закључно са 2015. годином), изнет приликом анализе супституције на малопродајном тржишту, гласи да широкопојасни приступ Интернету путем кабловских мрежа представља супститут xDSL приступу у функционалном и ценовном смислу, уз географска ограничења која се односе на област покривености мреже кабловских оператора. У достављеном Извештају у коме се констатује стање у 2017. години наведено да је овај тип приступа био заступљен у 131 од укупно посматраних 168 општина, односно у 78% општина, тако да је констатовано да за овај тип мрежа практично више не постоје географска ограничења. Имајући у виду да се ипак не ради о потпуној покривености територије посматрано по општинама, мишљења смо да би од користи био податак о проценту домаћинстава који је покривен мрежом кабловских оператора.

Иако се приступ коришћењем мобилних мрежа не сматра супститутом малопродајној услузи широкопојасног приступа Интернету xDSL технологијом преко бакарне парице, који закључак је изнет у предметном Извештају, може се уочити велики раст покривености територије сигналом LTE мобилне мреже, са мање од 10% у 2015. години на 67,8% у 2017. години, а у вези са тим и покривеност становништва са 50 на 94,4%. Имајући у виду брз развој мобилних технологија, Агенција наводи да ће континуирано пратити развој широкопојасног приступа путем мобилних мрежа.

У делу анализе у коме су анализирани карактеристике велепродајног тржишта средишњег приступа у Републици Србији, наводи се да је једини оператор на велепродајном тржишту средишњег приступа са уделом од 100% Телеком Србија. Даље у анализи Агенција закључује да релевантно велепродајно тржиште средишњег приступа чини услуга bitstream приступа, која се може реализовати путем: мреже бакарних парица и xDSL технологије, хибридних оптичко-коаксијалних мрежа оператора дистрибуције медијских садржаја и оптичких каблова у FTTx мрежној архитектури и која се нуди сопственом предузећу (self-supply) и операторима корисницима. Осим што је Агенција утврдила да је оправдано посматрати понуду сопственом предузећу, као део релевантног тржишта, изводи и закључак да има основа да се димензионира тзв. „теоријско велепродајно тржиште“ тако што се у број претплатника на посматраном велепродајном тржишту укључи понуда сопственом предузећу свих оператора, која проистиче из броја претплатника на малопродајном тржишту, а у циљу процене њиховог тржишног потенцијала на велепродајном нивоу. Стога се може закључити да тржишна учешћа оператора на велепродајном тржишту средишњег приступа приказана на слици 19. анализе (Телеком Србија 54%, SBB DOO 33% и остали 13%), представљају управо процену тржишног потенцијала посматраних оператора на велепродајном нивоу. Мишљења смо да би анализирано велепродајно тржиште, имајући у виду његово наведено димензионирање, требало да садржи показатеље

величине тржишта, и то не само у виду удела, већ и у виду броја претплатника по операторима, које имају у малопродаји (self-supply), те броја прикључака по операторима корисницима (велепродаја).

Агенција у Извештају наводи да оператори Телеком Србија и SBB DOO заузимају 87% посматраног тржишта, мерено бројем прикључака у велепродаји. Осим на наведеном месту, више пута се у делу Извештаја који се односи на анализу релевантног тржишта наводи заједнички удео ова два оператора, иако је јасно наведено да ће се у извештају разматрати само критеријуми за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге, с обзиром да нема доказа да су у посматраном периоду били испуњени критеријуми за постојање заједничке тржишне снаге на велепродајном тржишту средишњег приступа. Мишљења смо да је, у складу са наведеним, у тексту потребно раздвојити ова два оператора код извођења закључака у вези са анализом релевантног тржишта.

На основу претходно изнетог, Комисија је мишљења да је Извештај сачињен у складу са принципима заштите конкуренције, с тим да сматра да је потребно појаснити поједине налазе и закључке изнете у Извештају, као и исти допунити подацима од значаја пре свега за приказ величине и структуре тржишта на малопродајном нивоу као и с њим у вези, димензионираног велепродајног тржишта, како је то претходно и наведено.

Не доводећи у питање изнето мишљење, Комисија напомиње да задржава право да у конкретним поступцима које води у оквиру својих надлежности, у складу са прописима којима се уређује заштита конкуренције, изведе и евентуално другачије закључке у односу на оне наведене у Извештају, а нарочито у погледу утврђивања релевантног тржишта, било у производној, било у географској димензији, при чему је могуће да се конкретна дефиниција не подударе у свему са дефиницијом усвојеном за потребе Извештаја.



### **Одговор Агенције:**

Комисија у свом мишљењу констатује да је у Извештају наведено да је у 2017. години приступ путем коаксијалне мреже био заступљен у 131 од укупно 168 посматраних општина, односно у 78% општина, те, имајући у виду да се ипак не ради о потпуној покривености територије посматрано по општинама, сматра да би од користи био податак о проценту домаћинстава који је покривен мрежом кабловских оператора.

Агенција је уважила изнети коментар и унела измене у поглавље 3.2.1.1. *Приступ коришћењем кабловске мреже оператора дистрибуције медијских садржаја као супститут приступу коришћењем xDSL технологија преко бакарне парице* Извештаја тако да гласи: „Развој кабловских мрежа и њихово унапређење тако да могу да подрже DOCSIS стандард и тиме, поред дистрибуције медијских садржаја, омогуће и приступ Интернету, резултирало је да је у 2017. години овај тип приступа био заступљен у 131 од укупно посматраних 168 општина, односно у 78% општина, тако да се, узимајући у обзир наведену распрострањеност, може закључити да за овај тип мрежа практично више не постоје географска ограничења. Број домаћинстава која су покривена коаксијалном кабловском мрежом у којој је имплементиран DOCSIS стандард износи око 1,45 милиона“.

Комисија је такође мишљења да би анализирано велепродајно тржиште, имајући у виду како је димензионисано, требало да садржи показатеље величине тржишта не само у виду удела, већ и у виду броја претплатника по операторима које имају у малопродаји (*self-supply*), те броја прикључака по операторима корисницима (велепродаја).

Агенција је у Извештају на Слици 15 приказала однос броја xDSL прикључака Телеком Србија а.д. на малопродајном нивоу и броја активних *bitstream* прикључака које Телеком Србија а.д. нуди на велепродајном нивоу. Такође, у поглављу 3.1.4. *Карактеристике велепродајног тржишта средишњег приступа у Републици Србији* наведено је да је укупан број претплатника који су широкопојасни приступ Интернету реализовали путем xDSL технологије у 2017. години износио приближно 701 хиљаду. на основу наведених података може се извести закључак о траженом броју претплатника у велепродаји.

Комисија је констатовала да се у Извештају на више места наводи заједнички тржишни удео оператора Телеком Србија а.д. и SBB DOO, иако је јасно наведено да ће се у Извештају разматрати само критеријуми за утврђивање појединачне значајне тржишне снаге и мишљења је да је у тексту Извештаја потребно раздвојити ова два оператора код навођења закључака у вези са анализом релевантног тржишта.

Агенција је уважила изнети коментар и унела измене у текст Извештаја.

Комисија напомиње и да задржава право да у конкретним поступцима које води у оквиру својих надлежности, у складу са прописима којима се уређује заштита конкуренције изведе и евентуално другачије закључке у односу на наведене у анализи, нарочито у погледу утврђивања релевантног тржишта, било у производној, било у географској димензији, при чему је могуће да се конкретна дефиниција не подудара у свему са дефиницијом усвојеном за потребе анализе.

Агенција усваја овај коментар и сагласна је са њим.