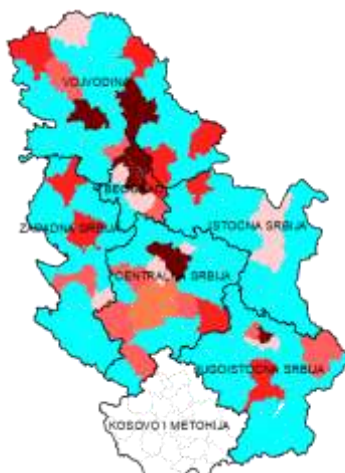


**Prof. Miroljub Labus****Ocena Ratelovih dokumenata:**

IZVEŠTAJ O ANALIZI VELEPRODAJNOG TRŽIŠTA SREDIŠNJEG PRISTUPA  
KOJI SE PRUŽA NA FIKSNOJ LOKACIJI ZA PROIZVODE ZA MASOVNO TRŽIŠTE  
(u daljem tekstu Izveštaj)

i

NACRTA ODLUKE O ODREĐIVANJU RELEVANTNIH TRŽIŠTA  
PODLOŽNIH PRETHODNOJ REGULACIJI  
(u daljem tekstu Nacrt odluke)



Beograd

30. jul 2018. godina

## Sadržaj

SAŽETAK.....	3
UVOD .....	5
DEFINISANJE RELEVANTNOG TRŽIŠTA.....	7
ANALIZA RELEVANTNOG TRŽIŠTA .....	16
PREPREKE ZA RAZVOJ TRŽIŠNE KONKURENCIJE .....	24
OBAVEZE OPERATORA SA ZNAČAJNOM TRŽIŠNOM SNAGOM.....	26
ZAKLJUČAK .....	27

## SAŽETAK

Ratel je usvojio nacrt Odluke o određivanju relevantnih tržišta podložnih prethodnoj regulaciji, na osnovu koje je proglasio SBB za operatora sa značajnom tržišnom snagom na veleprodajnom tržištu središnjeg pristupa, koji se pruža na fiksnoj lokaciji za proizvode za masovno tržište. Ova odluka je doneta posle analize funkcionisanja predmetnog tržišta u periodu 2015-17.godine.

Po našem mišljenju, odluka je doneta na nezakonit način iz sledećih razloga:

1. SBB-u je dodeljena zajednička značajna tržišna snaga na osnovu povezivanja sa Telekom-om, a nije utvrđena njegova pojedična značajna tržišna tražnja, kao što to zahteva član 61 stav 2 Zakona o elektronskim komunikacijama. Tako Telekom i SBB imaju 87% učešća na predmetnom veleprodajnom tržištu, dok SBB sam ima samo 33%. Granica na kojoj se pretpostavlja značajna tržišna snaga je 50% tržišnog učešća. Ratel ima pravo da analizira i zajedničku tržišnu snagu, ali tada se primenjuju drugačiji uslovi predviđeni stavom 3 člana 61 Zakona. Posebno je morao da dokaže da postoji saradnja ili koluzija između SBB-a i Telekoma, što je evidentno nepostojeća okolnost jer se radi o dva notorna konkurenta.
2. Ratel je prekršio Preporuke Evropske Komisije iz 2014.g. koje traže da se prekine analiza veleprodajnog tržišta pristupa internetu ako je povezano maloprodajno tržište širokopojsnog pristupa internetu konkurentno. Ratel konstatuje da na navedenom maloprodajnom tržištu postoji delotvorna konkurencija, ali ne prekida analizu tržišta, nego takvo maloprodajno tržište povezuje sa veleprodajnim tržištem bitsream usluge formirajući „teorijsko veleprodajno tržište“ na kome ispituje uslove konkurencije.
3. Nezavisno od prethodnih propusta, Ratel je takodje propustio da primeni Test tri kriterijuma, što je njegova zakonska obaveza prema članu 59 stav 1 Zakona o elektronskim komunikacijama. Primenom tog istog testa, Ratel je pre dve godine oslobidio od prethodne regulacije maloprodajno tržište distribucije medijskih sadržaja. Za prethodnu regulaciju ključna je okolnost da Komisija za zaštitu konkurencije ne može da obezbedi nesmetanu konkurenciju na predmetnom tržištu, što je tačka 3 u Testu tri kriterijuma.

Navedene okolnosti predstavlja solidnu osnovu za pokretanje spora pred Ustavnim sudom radi pobijanja zakonitosti Izveštaja i Odluke Ratela o određivanju relevantnih tržišta podložnih prethodnoj regulaciji.

Što se tiče realne, a ne formalno-pravne, analize predmetnog tržišta Ratel potpuno ignoriše ključne činjenice koje je sam utvrdio. On analizira veleprodajno tržište bitsream pristupa internetu u periodu 2015-17.g. i konstatuje da SBB nije bio prisutan na tom tržištu, ali sve zaključke o navodnim nedostacima tržišne konkurencije izvodi kao da je SBB bio deo ovog tržišta. Ratel neprekidno pripaja SBB drugom operatoru Telekomu i uslove za utvrđivanje značajne tržišne snage iz člana 61 stav 2 Zakona povezuje sa njihovim zajedničkim učešćem od 87%.

Ovo tržišno učešće Ratel zasniva na primeni dubiozne pretpostavke o „ponudi sopstvenom preduzeću“ na osnovu koje povezuje maloprodajno tržište širokopojsnog pristupa internetu sa veleprodajnim tržište pružanja bitstream usluga. SBB učešće na bitstream tržištu je nula, ali je njegovo učešće na navedenom maloprodajnom tržištu 33%, što nakon sabiranja daje tržišno učešće na koje se stalno Ratel poziva. Inače, kriterijum „ponude sopstvenom preduzeću“ ne postoji u Preporukama Evropske Komisije, nego samo u neformalnim dokumentima drugih organizacija i zaposlenih u Komisiji.

Definicija geografski relevantnog tržišta je sporna, jer je SBB prisutan u 55 opština, u tri razdvojena regiona (Vojvoda, Beograd i Centralni region Srbije) i sa penetracijom korisnika interneta u odnosu na broj domaćinstava između 16% i 18%. Usluga bitstream pristupa u veleprodaji, koju bi eventualno pružao operator SBB preko svoje mreže, nema istu niti sličnu geografsku dostupnost koju ima usluga bitstream pristupa u veleprodaji, koju pruža Telekom Srbija uz korišćenje xDSL tehnologije. SBB je regionalni operator, dok je Telekom nacionalni operator. Nezavisno od toga, ratel definiše relevantno geografsko tržište kao celu teritoriju Srbije. Mapa prisutnosti SBB-a po opštinama Srbije, koja je data na koricama ovog mišljenja, to očigledno demantuje.

Generalni je utisak da mnogi zaključci nisu potvrđeni odgovarajućim podacima, niti odgovarajućom ekonomskom ili ekonometrijskom analizom.

Korektivne obaveze koje Ratel planira da nametne SBB-u su brojne, stvaraju značajne dodatne troškove za poslovanje i veoma su ograničavajuće sa stanovišta funkcionisanja slobodnog tržišta. *De facto*, Ratel na indirektan način ponovo uvodi kontrolu maloprodajnih cena usluge distribucije medijskog sadržaja, koju je formalno ukinuo pre dve godine, ali sada u okviru šireg pristupa internetu.

I na kraju napominjemo da predmetni Izveštaj i Odluku Ratela treba da prihvati ne samo nadležno ministarstvo u Srbiji, nego i Evropska Komisija.

## UVOD

**Ratel određuje relevantna tržišta uz primenu odgovarajućih preporuka Evropske unije o tržištima podložnim prethodnoj regulaciji.** Prema članu 59 stav 2 Zakona o elektronskim komunikacijama ("Sl. glasnik RS", br. 44/2010, 60/2013 - odluka US i 62/2014, u daljem tekstu Zakon), Ratel primenjuje odgovarajuće preporuke Evropske unije o tržištima podložnim za prethodnu regulaciju. U tom smislu harmonizacija sa propisima Evropske unije jeste zakonska obaveza u Srbiji.

**Ratel navodi da je, u cilju harmonizacije sa regulativom Evropske unije, primenio Preporuku Komisije od 9. oktobra 2014. godine o relevantnim tržištima proizvoda i usluga u oblasti elektronskih komunikacija podložnim prethodnoj (ex ante) regulaciji (2014/710/EU).** Na osnovu ovog propisa (u daljem tekstu Preporuke) sproveo je postupak analize veleprodajnog tržišta središnjeg pristupa koji se pruža na fiksnoj lokaciji za proizvode za masovno tržište.

**Evropski parlament i Savet doneli su 7. maja 2002.g. Okvirnu direktivu 2002/21/EZ o zajedničkom regulatornom okviru za elektronske komunikacione mreže i usluge, koja je bila izvorni pravni akt za Preporuku iz 2014.** U prilogu Okvirne direktive definisana su relevantna tržišta koja mogu da podležu prethodnoj regulativi. Pet godina kasnije, Preporuka Komisije 2007/879/EC izmenila je navedenu listu tržišta, da bi konačno predmetna Preporuka u 2014.g. suzila listu relevantnih tržišta koja su podložana ex ante regulativi na samo četiri tržišta. U svim ovim slučajevima, prema članu 15 stav 3 Okvirne direktive, državna regulatorna tela su obavezna da definišu relevantna tržišta, uzimajući u obzir u najvećoj mogućoj meri preporuke i smernice Komisije, koja odgovaraju nacionalnim uslovima u skladu s načelima prava tržišne konkurencije.

**Na osnovu navedenih propisa, Ratel je bio u obavezi da analizira četiri predložena tržišta i da, u skladu sa nacionalnim uslovima, odluči koja od njih podležu prethodnoj regulativi.** Ova obaveza se zasniva na članovima 1, 2 i 3 predmetne Preporuke. U realizaciji predmetne Preporuke Ratel je morao da primeni Test 3 kriterijuma iz člana 2 Preporuke. Ova obaveza je identična članu 59 stav 1 Zakona.

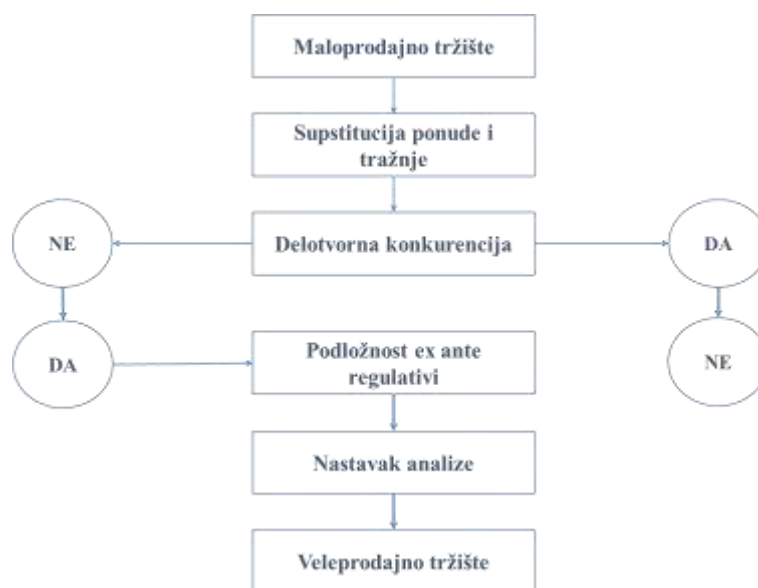
**U tom svojstvu Ratel je prihvatio tri tržišta za prethodnu regulaciju, dok je odbacio predlog za četvrto tržište.** To su sledeća tržišta: Tržište 1: veleprodajno završavanje poziva u vlastitoj javnoj telefonskoj mreži koja se pruža na fiksnoj lokaciji, Tržište 2: veleprodajno završavanje govornih poziva u vlastitoj mobilnoj mreži, Tržište 3: (a) veleprodajni lokalni pristup koji se pruža na fiksnoj lokaciji i (b) veleprodajni središnji pristup koji se pruža na fiksnoj lokaciji za proizvode za masovno tržište, Tržište 4: veleprodajni visokokvalitetni pristup koji se pruža na fiksnoj lokaciji. Ratel je ocenio da na ovom poslednjem tržištu postoji konkurencija i da na njemu više nema operatora sa značajnom tržišnom snagom (Telekom).

**Na ovaj način Ratel je primenio evropsku regulativu, s tim da je još ostalo da njegovu odluku potvrdi Komisija.** Prema članovima 2 i 3 Preambule Preporuke, Komisija proverava da li je Ratel korektno primenio Test tri uslova za prethodnu regulaciju tržišta. Sa stanovišta pravne prirode evropskih propisa, Preporuke se ne prihvataju automatski i svako nacionalno regulatorno telo (NRT), posle sprovođenja Testa tri uslova, može da odbaci predlog Evropske komisije o tržištima za prethodnu regulaciju ili da doda još neko tržište za prethodnu regulaciju shodno nacionalnim uslovima.

**Nije poznato da li je Ratel obavestio Komisiju o svom Izveštaju i Odluci o određivanju relevantnih tržišta podložnih prethodnoj regulaciji.** Po našem mišljenju, Ratel će imati problem da dobije saglasnost jer nije korektno primenio Preporuku iz 2014 u pogledu okolnosti da li su ispunjena sva tri uslova iz Testa tri uslova za određivanje relevantnih tržišta podložnih prethodnoj regulaciji u predmetnom slučaju.

## DEFINISANJE RELEVANTNOG TRŽIŠTA

Prilikom sprovođenja svoje analize, Ratel nije u celini primenio proceduru predviđenu Preporukama iz 2014. Prema tački 7 Preambule Preporuke, analiza odgovarajućih maloprodajnih tržišta je početna tačka za utvrđivanje veleprodajnih tržišta podložnih prethodnoj (*ex ante*) regulaciji. Analiza maloprodajnog tržišta vrši se uzimajući u obzir zamenjivost na strani potražnje i, ako je primjenjivo, na strani ponude u budućnosti u određenom vremenskom razdoblju (do sledećeg trogodišnjeg izveštaja Ratela). Procedura predviđa da se u analizi elektronskih tržišta ne polazi od veleprodajnog tržišta, nego od povezanog maloprodajnog tržišta. To je prikazano šematski na slici 1.



Slika 1: Postupak analize

Ratel je samo formalno započeo propisani postupak analize sa slike 1, ali ga nije završio kako treba. On navodi da analizi veleprodajnog tržišta središnjeg pristupa prethodi analiza konkurencije koja bi vladala na odgovarajućem maloprodajnom tržištu u slučaju izostanka prethodne regulacije. Između maloprodajnog i veleprodajnog tržišta javlja se međusobna zavisnost, koja se ogleda u tome da tražnja za uslugama na veleprodajnom tržištu proizlazi iz tražnje na tržištu maloprodaje, te se pri analizi veleprodajnog tržišta središnjeg pristupa polazi od karakteristika povezanog maloprodajnog tržišta<sup>1</sup>.

Maloprodajne cene usluge širokopojsnog pristupa internetu kod vodeća četiri operatora (Telekom Srbija, SBB, SAT-TRAKT i RADIJUS VEKTOR) pokazuju da kablovska mreža vrši značajan cenovni pritisak na pristup internetu putem bakarnih parica korišćenjem xDSL tehnologija. Kako zaključuje Ratel, pretplatnici bi, u slučaju povećanja cene pristupa korišćenjem xDSL tehnologija preko bakarnih parica, prešli na uslugu širokopojsnog pristupa internetu realizovanu putem kablovskih mreža, tamo gde je ovaj vid pristupa dostupan.

<sup>1</sup> Ratel, Analiza, str.21-22.

**Ratel zaključuje da širokopojasni pristupi internetu putem kablovskih mreža operatora distribucije medijskih sadržaja i optičkih kablova u FTTx arhitekturi predstavljaju supstitut usluzi širokopojasnog pristupa internetu korišćenjem xDSL tehnologija preko bakarne parice na maloprodajnom tržištu.** Na drugoj strani, širokopojasni pristup internetu korišćenjem fiksnih bežičnih tehnologija (CDMA, Wi-Fi) i putem mobilnih mreža ne predstavlja supstitut pristupu internetu korišćenjem xDSL pristupnih tehnologija preko bakarne parice<sup>2</sup>.

**Na osnovu toga, Ratel zaključuje da postoji delotvorna konkurencija na maloprodajnom nivou širokopojasnog pristupa internetu.** Tačnije rečeno, Ratel zaključuje da širokopojasni pristup internetu korišćenjem xDSL tehnologija preko bakarne parice, korišćenjem kablovske mreže operatora distribucije medijskih sadržaja i korišćenjem optičkih kablova u FTTx arhitekturi čine deo istog maloprodajnog tržišta širokopojasnog pristupa Internetu.

**Pošto postoji delotvorna konkurencija, Ratel ne proglašava maloprodajno tržište širokopojasnog pristupa internetu za tržište podložno prethodnoj regulaciji.** Da stvar bude jasnije, u svom Nacrtu odluke o određivanju relevantnih tržišta podložnih prethodnoj regulaciji, Ratel ne navodi nijedno maloprodajno tržište, a posebno ne navodi predmetno maloprodajno tržište širokopojasnog pristupa internetu. *A contrario*, maloprodajno tržište širokopojasnog pristupa internetu nije podložno prethodnoj regulaciji.

**Nakon ovog zaključka, Ratel je trebalo da primeni tačku 10 Preambule Preporuka i da obustavi analizu veleprodajnog tržišta koje je povezano sa predmetnim maloprodajnim tržištem.** Citiramo: „...ako se predmetno maloprodajno tržište, uz izostanak prethodne (*ex ante*) regulacije na odgovarajućim relevantnim veleprodajnim tržištima, razvija u smeru delotvornog tržišnog nadmetanja, nacionalno regulatorno telo trebalo bi da zaključi da regulacija na veleprodajnom nivou nije potrebna.“

**Nastavak analize u pravcu veleprodaje je pravno valjan samo ako maloprodajno tržište nije delotvorno sa stanovišta konkurencije.** Citiramo prvi deo tačke 10 Preambule Preporuka: „Ako se predmetno maloprodajno tržište, uz izostanak prethodne (*ex ante*) regulacije, ne razvija u smeru tržišnog nadmetanja, potrebno je oceniti odgovarajuća veleprodajna tržišta podložna prethodnoj (*ex ante*) regulaciji u skladu s članom 16. Direktive 2002/21/EZ“

**Umesto da obustavi analizu o potrebi *ex ante* regulacije širokopojasnog pristupa internetu, Ratel je nastavio da analizira povezano veleprodajno tržište brzih elektronskih komunikacija središnjeg pristupa (bitsream).** Na tržištu središnjeg pristupa nalaze se proizvodi koje karakteriše *best effort* kvalitet, nepostojanje garantovane dostupnosti, viši stepen zagušenja bez simetričnog protoka, koji operatorima korisnicima omogućavaju da ponude samo maloprodajnu uslugu standardnog kvaliteta ili sa ograničenim svojstvima ili koji operatorima

---

<sup>2</sup> Ratel, Izveštaj, tačka 3.2.1. Supstitucija na strani tražnje – maloprodajni nivo, str.45-48.



korisnicima pružaju ograničene mogućnosti u pogledu diferenciranja sopstvenog proizvoda, usled ograničenih mogućnosti da utiču na parametre mreže<sup>3</sup>.

**Analiza supstitucije tražnje i supstitucije ponude na veleprodajnom nivou je suvišna i formano-pravno ilirelevantna.** U tački 3.2.2. Izveštaja analizirana je supstitucija tražnja na velerpodajnom nivou, a u tački 3.2.3. Izveštaja supstitucija ponude na veleprodajnom nivou.

**Nezavisno od toga, u analizi supstitucije tražnje na veleprodajnom nivou, Ratel se poziva radni dokument zaposlenih u Komisiji, a ne na Preporuke iz 2014.** Ratel to naziva Eksplanatorni Memorandum (Explanatory Note), ali propušta na navede nadnaslov: COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT ili Radni document zaposlenih u Komisiji. U tom smislu, tumačenje zaposlenih ne predstavlja validan osnov za primenu propisa EU mada može da prati ove propise<sup>4</sup>.

**Ratel zaključuje da veleprodajna usluga raščlanjenog pristupa lokalnoj petlji nije supstitut za uslugu bitstream pristupa.** Sa stanovišta SBB-a, ovo je irelevanto, jer SBB uopšte ne funkcioniše na ovom veleprodajnom tržištu. Citiramo Ratel: „U periodu koji obuhvata analiza, veleprodajnu uslugu raščlanjenog pristupa nudio je samo operator Telekom Srbija a.d.”(ibidem, str.51).

**Operator u principu može da gradi sopstvenu infrastrukturu za pristup usled hipotetičkog povećanja cena usluge bitstream pristupa.** Po mišljenju Ratela i ovo je element supstitucije tražnje, a ne supstitucije ponude, na veleprodajnom nivou, ali zaključuje da izgradnja sopstvene mreže za pristup ne predstavlja supstitut usluzi bitstream pristupa. Ovo je potpuno proizvoljan zaključak koji podrazumeva da operatori uopšte nemaju interes da grade mrežu, nego samo da se priključuju na već postojeće mreže. Ako je to tačno, kako Ratel vidi razvoj infrastrukture u budućnosti? On samo konstatuje da izgradnja sopstvene mreže za pristup do krajnjeg korisnika zahteva dug period i velika ulaganja, od kojih je većina nenadoknadiva, a glavni pokretač za to je dovoljan broj i gustina korisnika. Naravno, ako je tržište malo, nema interesa da se gradi skupa infrastruktura – što je trivijalna konstatacija.

**Ratel ne primenjuje SSNIP test za analizu supstitucije ponude na velerpodajnom nivou.** Usluga bitstream pristupa se može ponuditi preko mreže bakarnih parica i xDSL tehnologije, HFC mreža operatora distribucije medijskih sadržaja i optičkih kablova u FTTx mrežnoj arhitekturi. Ratel konstatuje da su operatori, koji u svom vlasništvu imaju neku od navedenih

---

<sup>3</sup> Ratel, Izveštaj, str.49.

<sup>4</sup> Već smo naveli da su to: pravila/uredbe (regulations), uputstva/smernice (directives), odluke (decisions) i preporuke i mišljenja (recommendations and opinions). U ovu grupu ne spadaju radni dokumenti zaposlenih u Komisiji. Brussels, 9.10.2014, SWD(2014) 298, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, EXPLANATORY NOTE Accompanying the document Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services.

mreža putem koje nude maloprodajne usluge širokopojsnog pristupa, već prisutni na veleprodajnom tržištu središnjeg pristupa na dva načina: (i) tako što uslugu bitstream pristupa nude sopstvenom preduzeću (self supply) ili (ii) drugim operatorima korisnicima (za sada samo Telekom Srbija a.d.). Ponuda sopstvenom preduzeću je krajnje problematičan pojam koji ne postoji u sudskoj praksi ili propisima o zaštiti konkurencije. Na drugoj strani, SBB do sada nije nudio usluge bitstream pristupa drugim operatorima, pa nije ni bio prisutan na ovom veleprodajnom tržištu. SSNIP test podrazumeva ocenu Ratela šta će se desiti ako dodje do malog, ali trajnog povećanja cene bitstream usluge Telekoma.

**Ratelovi zaključci o supstituciji ponude na bitstream tržištu u Srbiji su protivrečni.** U tački 3.2.3. Izveštaja Ratel analizira supstituciju ponude na veleprodajnom nivou i tvrdi da ona ne postoji na predmetnom veleprodajnom tržištu. Kasnije, u tački 4.1.1. Izveštaja Ratel analizira veličinu operatora veleprodajnoj tržišta pristupu interneta i menja svoju tvrdnju ističući da „...operatori pružaoci maloprodajne usluge širokopojsnog pristupa Internetu korišćenjem vlastite hibridne i/ili optičke mreže moгу da prilagode svoje mreže za pružanje bitstream usluge...”<sup>5</sup>.

**Čime se ponaša oportunistički, a ne pricipijelno.** Ova promena stava o supstituciji ponude mu sada odgovara da bi u broj pretplatnika na posmatranom veleprodajnom tržištu uključio ponudu sopstvenom preduzeću svih operatora, koja proističe iz broja njihovih pretplatnika na maloprodajnom tržištu, u cilju procene njihovog tržišnog potencijala na veleprodajnom nivou.

**A potom, ignorišući svoje kontradiktornosti, zaključuje da ne postoje supstituti ni na strani tražnje, ni na strani ponude - na veleprodajnom nivou - i da u tom smislu nema osnova za delotvornu konkurenciju.** Ovo je ključan zaključak koji vodi Ratel u donošenje pogrešne odluke. Veleprodajno tržište središnjeg pristupa internetu koji se pruža na fiksnoj lokaciji za proizvode za masovno tržište nije tržišno delotvorno, po mišljenju Ratela, i zato je potrebna njegova ex ante regulacija.

**Ratel de facto tretira SBB i Telekom kao prećutan dosluh ili zabranjeni dogovor o isključenju konkurencije.** Po njemu, oni zajedno dominiraju na veleprodajnom tržištu središnjeg pristupa, a međusobno ne konkurišu na strani ponude. Ratel nije svestan implikacije svog zaključka o isključenju supstitucije ponude na veleprodajnom nivou središnjeg pristupa internetu. Time Ratel primenjuje tačku 3, a ne tačku 2, člana 61 Zakona o elektronskim komunikacijama.

**Ovo nije iznenadjenje, jer Ratel uopšte ne primenjuje propise o zaštiti konkurencije, posebno član 2 tačka c Preporuka iz 2014 i član 59 stav 1 Zakona.** Već smo napomenu, a kasnije ćemo pokazati, da on nije primenio treći uslov iz Testa 3 kriterijuma o uvođenju *ex ante* regulative na relevantnom tržištu.

---

<sup>5</sup> Ratel, Izveštaj, str.59.

**Nasuprot tome, primenio je kriterijum „ponude sopstvenom preduzeću“ u definisanju veleprodajnog tržišta, iako on ne postoji u sudskoj praksi ili obavezujućim propisima o zaštiti konkurencije.** Ratel je definisao veleprodajno tržište središnjeg pristupa internetu koji se pruža na fiksnoj lokaciji za proizvode za masovno tržište korišćenjem kriterijuma „ponude sopstvenom preduzeću“ (self supply), kojim se maloprodajne usluge širokopojasnog pristupa uključuju u definiciju veleprodajnog tržišta središnjeg pristupa. Dakle, umesto da stane sa daljom analizom maloprodajnog tržišta na kome postoji delotvorna konkurencija, Ratel je ovo tržište povezo sa bitsream-om i zaključio da je potrebna ex ante regulacija na tako definisanom veleprodajnom tržištu središnjeg pristupa. Napominjemo, deo tog veleprodajnog tržišta je maloprodajno tržište kome ne treba nikakva prethodna regulacija.

**Ratel se, međutim, poziva na dokument BEREC-a o „najboljoj praksi“ iz 2010.g. koji je donet četiri godine pre Preporuka i koji je nedovoljno precizan**<sup>6</sup>. Taj dokument predstavlja analizu prakse nacionalnih regulatornih tela u EU (NRT). Na osnovu upitnika, BEREC konstatuje da većina, ali ne sva, NRT primenjuje self supply kriterijum ili za (i) definiciju relevantnog tržišta veleprodaje ili za (ii) analizu da li, na drugi način definisanom relevantnom tržištu veleprodaje, postoje operatori sa značajnom tržišnom snagom. Pritom navodi da svako NRT ima svoje razloge zašto se opredelilo za neku od ovih opcija, ali nigde ne navodi koliko NRT koristi self supply za definiciju relevantnog tržišta, a koliko njih to koristi za analizu konkurencije. Dakle, ono što BEREC konstatuje da je „najbolja praksa“ nije univerzalno primenjiv kriterijum koji je jasno definisan u pogledu svoje upotrebe. Nadalje, „najbolju praksu“ ilustruje i činjenica da je u 17 članica EU središnji pristup putem kablovske mreže operatora distribucije medijskih sadržaja obuhvaćen definicijom bitsream veleprodajnog tržišta, a u 11 to nije slučaj. Istovermeno, nijedna zemlja ne reguliše središnji pristup putem kablovske mreže operatora distribucije medijskih sadržaja<sup>7</sup>. Nezavisno od toga, Ratel nekritički copy-paste primenjuje self supply kriterijum s pozivom na najbolju praksu u EU.

**Primena „self supply“ kriterijuma je ključna za definisanje predmetnog relevantnog tržišta, čiju osnovanost Ratel nije opravdao.** Ratel je morao da obrazloži razloge zbog kojih ga primenjuje u predmetnoj analizi. Drugim rečima da objasni zašto primenjuje self supply kriterijum za definisanje relevantnog tržišta, a ne za ocenu konkurencije na relevantnom tržištu koje je definisano na osnovu pravila zaštite konkurencije. U praksi zaštite konkurencije u Srbiji self supply kriterijum nikada nije bio upotrebljen za definiciju relevantnog tržišta, niti postoji u propisima i dokumentima Komisije za zaštitu konkurencije. Isto tako, radni papir službenika Komisije, koji Ratel naziva Eksplanatorni Memorandum, tretira self supply na krajnje restriktivan način. Citiramo: „3.3. Self-Supply. U mnogim slučajevima postojeći operator je jedini privredni subjekt koji je u poziciji da pruži potencijalnu veleprodajnu uslugu. Verovatno je da za nju ne postoji komercijalno tržište pošto to nije u interesu postojećeg operatera. Kada ne postoji komercijalno tržište i kada su potrošači oštećeni na maloprodajnom nivou, onda je

---

<sup>6</sup> Body of European Regulators for Electronics Communication, BEREC: Report on self-supply, BoR (10) 09.

<sup>7</sup> Komentari udruženja Cable Europe na analizu belgijskih regulatornih tela tržišta širokopojasnog pristupa Internetu od 29. septembra 2017. godine, str. 8.

opravdano da se definiše nacionalno tržište na kome postoji potencijalna tražnja. Tada je potrebno uzeti u obzir implicitnu ponudu sopstvenom preduzeću.“<sup>8</sup>

**Čak iako bi se primenilo tumačenje službenika Komisije, primena self supply kriterijuma nije bila osnovana.** Jasno je iz gornjeg citata da navedeno tumačenje opravdava definisanje veleprodajnog tržišta sa uključivanjem ponude sopstvenom preduzeću samo u slučaju da su potrošači oštećeni, odnosno da nizvodno maloprodajno tržište nije delotvorno konkurentno. Kako Ratel konstatuje da je maloprodajno tržište širokopojsnog pristupa internetu u Srbiji konkurentno, to nije bilo potrebno da se definiše uzvodno veleprodajno tržište sa uključivanjem ponude sopstvenom preduzeću.

**Nakon definisanje relevantnog tržišta, potrebno je primeniti „Test tri kriterijuma“ za ocenu da li je tržište podložno prethodnoj regulaciji.** Test tri kriterijuma zahteva da su istovremeno ispunjena tri uslova: (i) prisustvo visokih i trajnih barijera za ulazak na tržište, koje mogu biti strukturne, pravne ili regulatorne prirode, (ii) strukturu tržišta takvu da ne teži razvoju delotvorne konkurencije u okviru odgovarajućeg vremenskog perioda i (iii) nemogućnost da se samo primenom prava konkurencije adekvatno otklone nedostaci na tržištu.

**Ratel tumači primenu Testa tri kriterijuma samo kao mogućnost da NRT odrede i neko drugo tržište, izvan Preporuka Komisije, za relevantno tržište podložno prethodnoj regulaciji, a ne kao obavezu koja postoji u svakom slučaju.** U tom smislu on se poziva na evropsku regulativu: „Nacionalna regulatorna tela imaju mogućnost da, shodno Preporuci 2007/879/EZ, identifikuju i druga relevantna tržišta podložna prethodnoj regulaciji, osim tržišta određenih ovom preporukom...“. To isto predviđa i član 2 Preporuke iz 2014.

**Time je prekršio Preporuke Komisije iz 2014 jer nije primenio Test tri kriterijuma za određivanje tržišta podložnih prethodnoj regulaciji.** Prema članu 3 Preporuke iz 2014 Test tri kriterijuma se obavezno primenjuje za ocenu da li su predložena tržišta od strane Komisije zaista podložna prethodnoj regulaciji na osnovu specifičnih nacionalnih uslova. Ovaj član glasi:

„Kada utvrđuju da neko od tržišta navedenih u Prilogu nije podložno prethodnoj (ex ante) regulaciji u posebnim nacionalnim okolnostima, nacionalna regulatorna tela treba da dokažu, a Komisija će proveriti, da nije zadovoljen barem jedan od tri kriterija iz člana 2“.

**Istovremeno Ratel je prekršio i Zakon o elektronskim komunikacijama jer nije primenio Test tri kriterijuma za određivanje tržišta podložnih prethodnoj regulaciji.** Zakon o elektronskim komunikacijama Republike Srbije ima istu formulaciju u članu 59 stav 1:

„Prethodnoj regulaciji, u skladu sa odredbama ovog zakona, podleže tržište na kome postoje strukturne, regulatorne i druge trajnije prepreke koje onemogućavaju ulazak novih konkurenata, na kome nije moguće obezbediti razvoj delotvorne konkurencije bez prethodne regulacije i na kome se uočeni nedostaci ne mogu otkloniti samo primenom propisa o zaštiti konkurencije (u daljem tekstu: relevantno tržište).“

---

<sup>8</sup> SWD (2014) 298, Commission Staff Working Document, Explanatory Note, str.18.

**Ratel nije dokazao da konkurencija na veleprodajnom tržištu središnjeg pristupa internetu, koji se pruža na fiksnoj lokaciji za proizvode za masovno tržište, ne može da se štiti na osnovu propisa o zaštiti konkurencije.** Treći uslov iz člana 59 stav 1 Zakona je da propisi o zaštiti konkurencije nisu dovoljni da bi se obezbedila delovorna konkurencija. Ratel to nije uradio sa veleprodajnim tržištem središnjeg pristupa, jer uopšte nije dokazao da konkurencija na predmetnom tržištu ne može da se štiti na osnovu propisa o zaštiti konkurencije koje sprovodi Komisija za zaštitu konkurencije, a ne Ratel. Štaviše, iako postoji načelna napomena, u tekstu Izveštaja se uopšte ne vidi ni jedna rečenica koja je napisana na ovu temu.

**Zbog tog propusta, Ratel uvodi potpuno konkurentno maloprodajno tržište širokopojasnog pristupa internetu u definiciju navodno nekonkurentnog veleprodajnog tržišta središnjeg pristupa i na osnovu toga određuje tržišno učešće SBB-a.** Podaci o tržišnom učešću SBB nisu uzeti sa veleprodajnog tržišta središnjeg pristupa (bitstream) jer na njemu SBB uopšte ne funkcioniše. Tu samo funkcioniše Telekom koji ima 100% učešća. Podaci o SBB-u su uzeti sa maloprodajnog tržišta širokopojasnog pristupa internetu. Na osnovu toga je Ratel zaključio da SBB ima udeo od 34% što govori o njegovoj značajnoj tržišnoj snazi<sup>9</sup>.

**Na drugoj strani, Ratel proširuje relevantno geografsko tržište za veleprodajnu uslugu bitstream pristupa na celu teritoriju Republike Srbije.** On najpre parafrazira član 5 stav 1 Uredbe o kriterijumi za određivanje relevantnog tržišta („Sl. Glasnik RS“, br. 89/2009) po kome se geografska dimenzija tržišta odnosi na geografsko područje koje obuhvata oblast u kojoj su zainteresovani privredni subjekti uključeni u ponudu i potražnju relevantnih proizvoda i usluga, u kojoj su uslovi konkurentnosti slični ili dovoljno homogeni i koja se može prepoznati kao različita od susednih oblasti u kojima su preovladjujući uslovi konkurentnosti znatno različiti.

**Umesto da nastavi sa primenom ove Uredbe – u kojoj se navodi osam kriterijuma za ocenu relevantnog geografskog tržišta (tačka 3 člana 5), Ratel se opredeljuje za dva kriterijuma koja pripisuje Preporukama iz 2014.** Mi nismo mogli da ih identifikujemo u Preporuci iz 2014, ali ih navodimo prema Ratelu: 1. oblast koju pokriva mreža; 2. postojanje jednakog pravnog i regulatornog okvira na određenom geografskom području. Ne samo prema našem zakonodavstvu, nego i prema članu 5 Preporuke 2014 „u skladu s članom 15. stav 3. Direktive 2002/21/EZ nacionalna regulatorna tela definišu, u skladu s načelima prava tržišnog nadmetanja i uzimajući u najvećoj mogućoj meri u obzir ovu Preporuku, relevantna tržišta koja odgovaraju nacionalnim uslovima, posebno relevantna geografska tržišta na svom državnom području.“

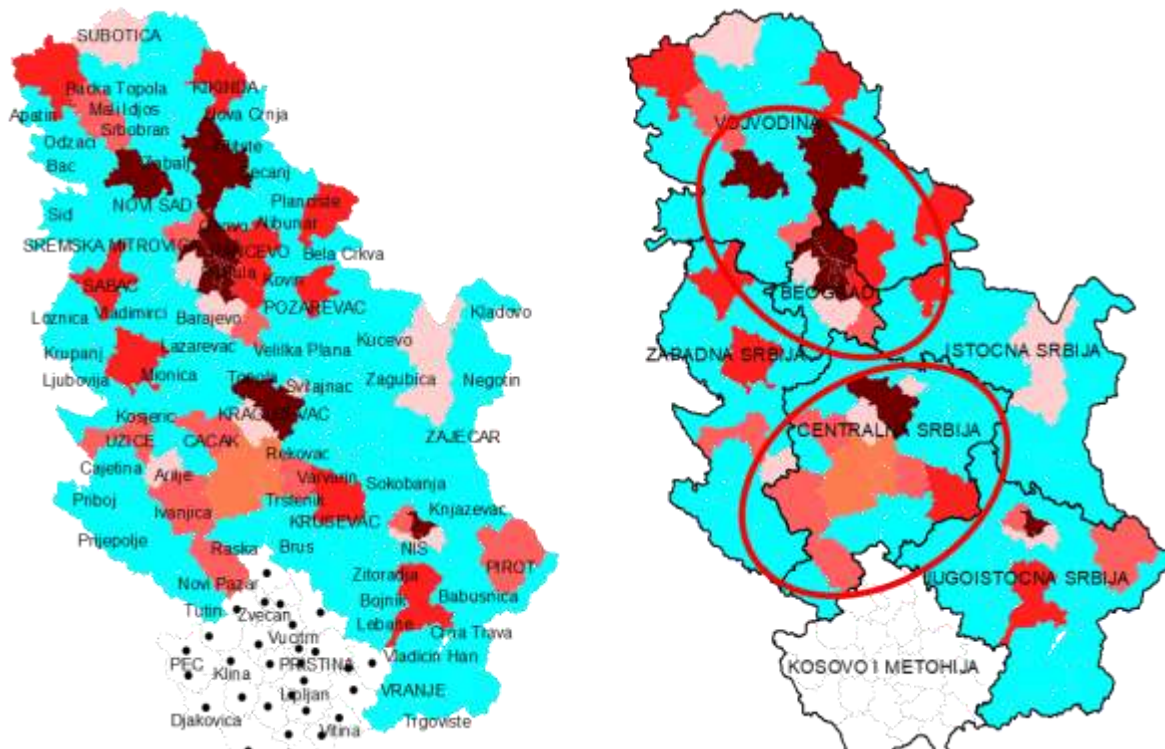
**Ratel ponovo nekritički primenjuje Preporuku 2014.** Drugi kriterijum „postojanje jednakog pravnog i regulatornog okvira na određenom geografskom području“ je važan za EU gde mogu da postoje razlike u nacionalnim zakonodavstvima, koja se primenjuju na različitim teritorijama, ali je u slučaju Srbije besmislen jer je ona jedno jedinstveno zakonodavno područje prema Ustavu RS. Ratel to sa entuzijazmom otkriva i tvrdi da zbog toga cela teortiruje Republike Srbije mora da bude jedno relevantno geografsko tržište. A što se tiče prvog uslova

---

<sup>9</sup> Kasnije ćemo pokazati da podatak o 34% tržišnog učešća SBB-a predstavlja manipulaciju s podacima.

„oblasti koje pokrivaju mreže“, Ratel govori o cenama usluge širokopojasnog pristupa Internetu na maloprodajnom nivou umesto o preklapanju oblasti koje pokrivaju mreže.

**Geografska prisutnost SBB na teritoriji Srbije je rascepkana i regionalno dizajnirana, za razliku od Telekoma koji je prisutan na celom području Republike Srbije.** Na slici 2 prikazana je mapa Srbije shodno prisutnosti SBB-a na odgovarajućim opštinama<sup>10</sup>. Prisutnost na jednoj opštini ne znači jednaku penetraciju korisnika interneta, ali to je kriterijum koji koristi Ratel. Sa bordo crvenom bojom smo obeležili opštine gde SBB ima više od 10,000 internet korisnika. Prosečan odnos broja pretplatnika prema broju domaćinstava je 41%. Sa jasno crvenom bojom su obeležene opštine gde SBB ima više od 5,000 a manje od 10,000 internet korisnika. Stopa penetracije domaćinstava je 23%. Sa svetlo crvenom bojom smo obeležili opštine gde SBB ima više od 1,000 a manje od 5,000 internet pretplatnika. Stopa penetracije domaćinstava je 15%. Sa svetlom ružičastom bojom smo obeležili opštine gde SBB ima manje od 1,000 internet korisnika. Stopa penetracije je 4%. Na drugoj strani, sa svetlo plavom bojom smo obeležili opštine gde SBB uopšte nema internet pretplatnike.



Slika 2: relevantno geografsko tržište SBB-a na kraju 2017.g.

**Usluga bitstream pristupa u veleprodaji, koju bi eventualno pružao operator SBB preko svoje mreže, nema istu niti sličnu geografsku dostupnost koju ima usluga bitstream pristupa u veleprodaji koju pruža kompanija Telekom Srbija uz korišćenje xDSL tehnologije.** Na levoj mapi sa slike 2 je vidljivo da je SBB prisutan u svega 55 opština od 168 opština, što znači da postoji značajan *gap* u pokrivenosti teritorija koju servisiraju konkurentski

<sup>10</sup> Mapa je nacrtna prema internim podacima SBB-a, koji su raspoloživi na zahtev Ratela u obliku excel tabele.

operatori (opštine prikazane plavom bojom). Kablovska mreža distributera medijskih sadržaja, uključujući SBB, je značajno ograničena u poredjenju sa mrežom Telekom Srbija.

**SBB je regionalni operator, dok je Telekom nacionalni operator.** To je vidljivo sa desne mape na slici 2. Vizuelno je očigledno da je poslovanje SBB-a fokusirano u određenim značajnijim urbanim sredinama. Tačnije rečeno, SBB je ozbiljnije prisutan u tri regiona: Vojvodina, Beogradski region i region Centralne Srbije. SBB je simbolično prisutan u Zapadnom regionu, Istočnom regionu i Jugoistočnom regionu Srbije.

**Ako je cela teritorija Srbije relevantno geografsko tržište bitstream usluga, onda je Telekom Srbija jedini operator koji posluje na njemu.** Drugi operatori, uključujući i SBB su regionalni operatori.

**Na dve trećine teritorije Srbije ne postoji supstitucija ponude kod bitstream usluga.** Prema članu 5 stav 3 tačka 3 Uredbe o kriterijumima za određivanje relevantnog tržišta, Ratel je morao da uzme u obzir visinu troškova pružanja bitstream usluge od strane SBB-a na geografskom području na kome nije prisutan i koliko bi ti troškovi opterećivali jedinične cene. Razvoj mreže na dve trećine područja Srbije na kome postoji Telekom Srbija je uzizetno skupa stvar i nisu potrebni nikakvi finansijski proračuni da se to shvati. Zbog toga, malo povećanje cena bitstream usluge Telekoma ne bi uopšte naišlo na reakciju SBB-a. To dokazuje da se SBB i Telekom Srbije ne nalaze na istom relevantnom geografskom tržištu u smislu propisa o zaštiti konkurencije.

## ANALIZA RELEVANTNOG TRŽIŠTA

**Da bi odredio operatora sa značajnom tržišnom snagom (ZTS), Ratel analizira dvanaest kriterijuma iz člana 61 stav 1 Zakona.** To su: 1) veličina operatora i njegovih konkurenata, posebno u pogledu broja korisnika i prihoda na relevantnom tržištu; 2) kontrola nad infrastrukturom čiji se obim ne može lako replicirati; 3) tehnološka prednost operatora koja mu omogućava nadmoćan položaj na tržištu; 4) nedostatak ili nizak nivo pregovaračke moći kupaca; 5) lak ili povlašćen pristup tržištima kapitala, odnosno finansijskim resursima; 6) stepen diversifikacije proizvoda ili usluga (npr. povezani proizvodi ili usluge); 7) ekonomija obima; 8) ekonomija opsega; 9) stepen vertikalne integracije; 10) visoki stepen razvoja distributivne i prodajne mreže; 11) nedostatak potencijalne konkurencije i 12) postojanje prepreka za širenje. Mi ćemo u daljem tekstu komentarisati kako je Ratel primenio svaki od ovde navedenih kriterijuma.

**Veličina operatora određena je na „teorijskom veleprodajnom tržištu“ na pretpostavkama self supply i implicitne koluzije dva vodeća operatora na maloprodajnom tržištu širokopojasnog pristupa internetu.** Ratel uključuje maloprodajno tržište širokopojasnog pristupa internetu u veleprodajno tržište središnjeg pristupa internetu. Kako on navodi:

„Ovakav način dimenzioniranja tzv „teorijskog veleprodajnog tržišta“ u slučaju kada se usluga ne pruža na veleprodajnom nivou predviđen je i Eksplanatornim memorandumom, u kojem se navodi da čak i u slučaju da postoji potencijalni alternativni pružalac veleprodajne usluge, on može imati sličan interes kao i operator sa ZTS u pogledu pružanja veleprodajne usluge drugim operatorima, odnosno može operatorima korisnicima uskraćivati veleprodajnu uslugu kako bi sprečio njihov ulazak na povezano maloprodajno tržište, pa je iz tog razloga opravdano uključivanje ponude sopstvenom preduzeću prilikom procene učešća na veleprodajnom tržištu “ (str.59).

**Ratel nekritički prihvata stav zaposlenih u Komisiji izražen u Eksplanatornom memorandumu iz 2014, koji počiva na nedokazanoj sumnji u postojanje kolizije operatora na bitsream tržištu.** Da je Komisija sigurna da je potrebno izričito koristiti ponudu sopstvenom preduzeću (self supply) ona bi taj kriterijum unela u svoje preporuke. Na drugoj strani, pretpostavka implicitne koluzije je apsolutno nedopustiva kao osnov za određivanje zajedničke značajne tržišne snage, a potpuno neprimenljiva kod određivanja pojedinačne značajne tržišne snage. Ratel mora da dokaže da postoji koluzija SBB-a i Telekoma, a ne da prihvati sumnju službenika iz Komisije u slučaju da uvodi analizu zajedničke značajne tržišne snage – što inače nije učinio.

**U međjuvremenu, zaposleni u Komisiji su značajno modifikovali svoje mišljenje i objavili su Eksploratorni memorandum iz 2018, na koji se ne poziva Ratel.** U novom Eksplanatornom memorandumu zaposleni u Komisiji menjaju svoj stav o implicitnoj koluziji u pogledu „ponude sopstvenom preduzeću“ i objašnjavaju ovaj fenomen na drugi način. Već sama okolnost da su u tako kratkom roku izmenili svoj stav govori ili o veoma dinamičnom



fenomenu ili o nesigurnosti u tumačenju Preporuka iz 2014. Mi nećemo komentarisati novi memorandum jer ga Ratel ne koristi, ali ističemo na on nije pravno obavezujući akt, kao što to nisu ni Smernice iz 2018 na koje se on naslanja<sup>11</sup>. Ratel, naravno, ima pravo da zauzme iste stavove kao zaposleni u Komisiji, ali to mora argumentovano da obrazloži. Neobrazloženo pozivanje na stavove zaposlenih u Komisiji nije valjan pravni argument koji mora da se prihvati radi harmonizacije sa Acqui Communautaire.

**Pritom Ratel manipuliše sa podacima o tržišnom učešću SBB-a.** Prema Izveštaju Ratela, SBB učestvuje u fiksnom širokopojasnom pristupu Internetu na maloprodajnom nivou u Republici Srbiji, u 2017. godini sa 33%, u 2016. godini sa 30% i u 2015. godini sa 25%. Za 2017. godinu su uključeni podaci operatora Interaktivne kablovske objedinjene mreže-I.KOM doo, Beograd koji je tada pripojen SBB-u. Međutim, prema Ratelovim pregledima tržišta telekomunikacionih i poštanski usluga u RS u 2015.g. i 2016.g. učešća SBB na navedenom maloprodajnom tržištu su iznosila 21% i 25.7%, respektivno<sup>12</sup>. U tom smislu postoji sumnja da je SBB-ovo učešće precenjeno u 2017. godini.

**Postoji sumnja da je ovo uradio da bi mogao da koristi Smernice Komisije o veličini tržišnog učešća kao indikatoru ZTS.** U tom smisli on ističe u Izveštaju: „U Smernicama Komisije o analizi tržišta zaključuje se da operator čije tržišno učešće ne prelazi 25% verovatno neće imati značajnu tržišnu snagu na relevantnom tržištu, dok je nasuprot tome tržišno učešće koje prelazi 50% samo po sebi dovoljan dokaz da operator ima značajnu tržišnu snagu, osim u izuzetnim slučajevima” (str.58). Dakle, „bela zona“ je do 25% učešća, „siva zona“ između 25% i 50% učešća, a „crna zona“ preko 50% učešća.

**Ali i ovde Ratel manipuliše sa podacima da bi dokazao postojanje ZTS.** Čak i ako se prihvati pretpostavka o „teorijskom veleprodajnom tržištu“, SBB na njemu ima 33% učešća, a Telekom 54% učešća. SBB se nalazi na polovini sive zone, gde je nemoguće bilo šta da se zaključi o postojanju ZTS. Ne može da se zaključi na osnovu procenata tržišnog učešća ni da jeste operator sa ZTS, ni da nije operator sa ZTS. Međutim, kako ne prelazi 50%, ne postoji pretpostavka o ZTS koju bi SBB trebalo da pobija. Faktički, pretpostavka o veličini kao indikatoru ZTS je neprimenljiva u slučaju SBB-a, te moraju da se uzmu u obzir drugi zakonski uslovi da bi se ocenila njegova tržišna snaga. Na drugoj strani, Telekom je prešao u crnu zonu i na njemu je da dokazuje da je izuzetak koji nema ZTS. Međutim, Ratel sabira procenat SBB-a i Telekoma i dolazi do podatka o 87% učešća, što odmah samo po sebi govori o ZTS.

**Ratel ne određuje pojedinačnu tržišnu snagu svakog operatora, što bi morao da uradi u skladu sa članom 61 stav 2 Zakona, već zajedničku tržišnu snagu dva vodeća operatora.**

---

<sup>11</sup> COMMUNICATION FROM THE COMMISSION, Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the EU regulatory framework for electronic communications networks and services (Text with EEA relevance) (2018/C 159/01); COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Accompanying the document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION: Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the EU regulatory framework for electronic communications networks and services (Text with EEA relevance).

<sup>12</sup> Ratel, Pregled tržišta telekomunikacionih i poštanski usluga u RS u 2016.g. str. 103 i Pregled tržišta telekomunikacionih i poštanski usluga u RS u 2015.g. str.62.

On pogrešno zaključuje: „Uzimajući u obzir tržišnu dominaciju operatora Telekom Srbija a.d. i operatora SBB DOO, koji zajedno zauzimaju 87% veleprodajnog tržišta središnjeg pristupa, kao i činjenicu da su ostali operatori prisutni na posmatranom tržištu sa izuzetno niskim učešćem, Agencija zaključuje da oba operatora poseduju značajnu tržišnu snagu na posmatranom veleprodajnom tržištu središnjeg pristupa” (str.60).

**U odredjivanju operatora sa ZTS na osnovu kontrole nad infrastrukturom, Ratel ponovo nezakonito povezuje SBB i Telekom.** „Agencija zaključuje da Telekom Srbija a.d. i SBB DOO imaju u svom vlasništvu infrastrukturu koju je teško replicirati jer je široko rasprostranjena, a istovremeno njena izgradnja zahteva značajne investicije sa visokim nepovratnim troškovima i dugim vremenom povraćaja uložених sredstava, na osnovu čega proizlazi značajna tržišna snaga Telekom Srbija a.d. i SBB DOO na relevantnom tržištu” (str.62). Nije jasno šta znače „visoki nepovratni toškovi“. Svi troškovi su „povratni“. Samo je pitanje roka u kome se nadoknađuju. U tom smislu nužna je podela troškova na kratkoročne i dugoročne troškove. Dugoročni troškovi su nenadoknadivi u kratkom roku, po svojoj definiciji. Ratel ne razume ovu prirodu troškova, što posebno dolazi do izražaja kod analize ekonomije obima.

**Medjutim, infrastrukture SBB-a i Telekoma su neuporedive.** Telekom je prisutan u 168 opština, a SBB u 55 opština. Teritorijalna rasprostranjenost SBB-a iznosi 32.7% rasprostranjenosti Telekoma, ako kao jedinicu mere uzimamo opštine. SBB može da bude prisutan (homes passed) u milion domaćinstava, a Telekom u 1.9 miliona, što predstavlja 52.6% njegove potencijalne penetracije. Medjutim, SBB je stvarno prisutan samo u 400 hiljada domaćinstava<sup>13</sup> od ukupno 2,487,886 prema Popisu stanovništva iz 2011.g. Telekom je državno preduzeće kome je država izgradila infrastrukturu, dok je SBB privatno preduzeće koje je izgradilo svoju mrežu od početka na osnovu uloženog privatnog kapitala i reinvestirane dobiti. Tehnologija infrastrukture Telekoma je zasnovana na bakarnim paricama, a tehnologija infrastrukture SBB-a na optičkim i koaksialnim kablovima.

**U Evropi postoji trend ukрупnjavanja mrežnih operatora, što se prenosi i na Srbiju.** U Srbiji je prošle godine SBB kupio operatora I.KOM doo. i time proširio svoju hibridnu optički-koaksialnu mrežu. Potpuno je pogrešna ocena Ratela kako su „...mreže alternativnih operatora u ekspanziji, što je naročito izraženo u slučaju operatora koji nude uslugu pristupa Internetu putem optičkih mreža, [ali] su međusobno nepovezane i sa ograničenom geografskom rasprostranjenošću, te nije realno očekivati da će u budućem periodu dostići pokrivenost koju imaju mreže Telekom Srbija a.d. i SBB DOO.“ (str.62). Kopernikus je prisutan u 54 opštine, što je samo jedna opština manje u odnosu na prisustvo SBB-a. Abris Capital Partners je 2016. kupio Kopernikus i ima finansijske mogućnosti da znatno investira u ovu mrežu. Ratel ne može da isključi mogućnost – sa ozbiljnom verovatnošću – da ovaj investicioni fond krene u preuzimanje niza manjih operatora, čime će se njegova mreža preći veličinu SBB-ove mreže po broju opština u kojima je prisutna.

---

<sup>13</sup> Broj korisnika interneta preko SBB kablovks mreže iznosio je 400,089 na kraju 2017.g.

**Repliciranje infrastrukture kroz unapredjenje tehnologije i akvizicije manjih operatora je potpuno realna mogućnost za Srbiju u bliskoj budućnosti.** Nije realno očekivati da će se replicirati mreža zasnovana na bakarnim paricama i odgovarajućoj tehnologiji, ali optička vlakna su budućnost koju Ratel potpuno ignoriše.

**U pogledu tehnološke prednosti operatora koja bi mu omogućavala nadmoćan položaj na tržištu, Ratel ne vidi da to postoji na relevantnom veleprodajnom tržištu.** Po njegovoj oceni „Imajući u vidu porast operatora koji svoje usluge nude putem optičke mreže za pristup, kao i intenzivan prelazak mreža drugih operatora koji poseduju kablovske koaksijalne mreže na DOCSIS standard, može se zaključiti da nema izrazite tehnološke prednosti nijedne mreže“ (str.63).

**Na drugoj strani u pogledu nivoa pregovaračke moći kupaca, Ratel pogrešno uzima da pored Telekoma i SBB nudi uslugu bitsream-a, te operatori korisnici nemaju alternative i jaku pregovaračku moć.** SBB ne nudi uslugu bitsream-a, ali u zavisnosti od tražnje operatora korisnika to u načelu može da uradi. Prilagodjavanje njegove mreže za pružanje ove usluge veoma mnogo košta, ali ako postoji tražnja i razumna cena, sasvim je verovatno da bi SBB počeo da pruža uslugu bitstream-a nezavisno od odluke Ratela. U tom smislu pregovaračka moć kupaca je daleko veća nego što to Ratel pretpostavlja.

**Ocena Ratela o nedostatku pregovaračke moći kupaca ne odnosi se na SBB, koji je opet pogrešno povezan sa Telekom-om i uključen na bitsream tržište na kome ne funkcioniše.** Ratel zaključuje da „imajući u vidu da mreže dva dominantna operatora Telekom Srbija a.d. i SBB DOO pokrivaju skoro celu teritoriju Republike Srbije, može se zaključiti da ne postoji alternativni vid pristupa na koji bi operatori korisnici mogli da predju. Samim tim, operatori korisnici koji koriste uslugu bitstream pristupa nemaju značajnu pregovaračku moć koja bi im omogućila uticaj na cenu ili druge uslove korišćenja posmatrane usluge.“ (str.64).

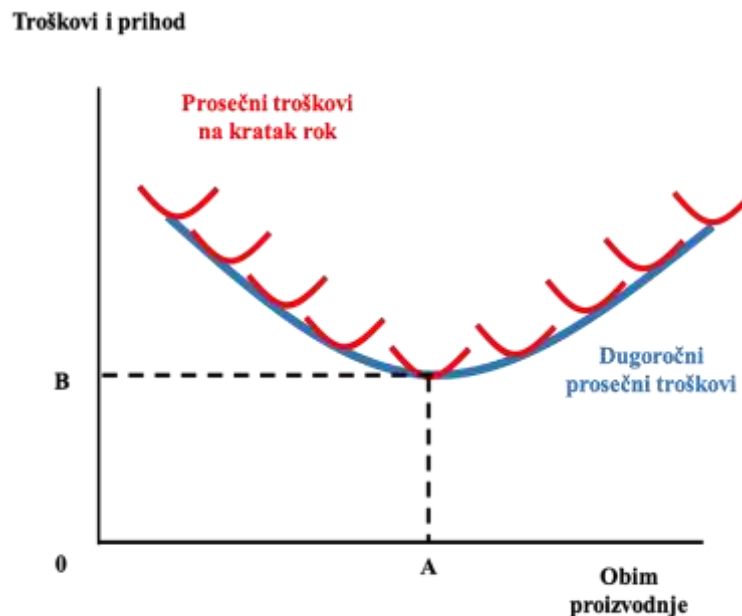
**Ratel nema zaključak da li neki operator ima lak ili povlašćen pristup tržištima kapitala, odnosno finansijskim resursima.** On jedino navodi da „operatori koji su dugo prisutni na tržištu i koji ostvaruju dobre poslovne rezultate mogu imati lakši pristup kreditima banaka u poredjenju sa operatorima koji tek počinju da se bave pružanjem usluga elektronskih komunikacija“ (str.64). Ovo je trivijalna konstatacija, jer svakako da privredni subjekti imaju bolje odnose sa bankama ako ostvaruje pozitivne poslovne rezultate. Što se tiče operatora koji su dugo prisutni na tržištu, to banke uopšte ne interesuje. I stari i novi operatori mogu da zapadnu u finansijske teškoće i to je ono što brine banke.

**U pogledu diversifikacije proizvoda, Ratel je pomešao vezivanje proizvoda sa ekonomijom opsega i zbog toga tvrdi da su Telekom Srbija i SBB operatori koji mogu da vezuju proizvode i usluge.** Dokaz za to je da ovi operatori pružaju veliki broj usluga – što je argument iz ekonomije opsega - i aktivno su prisutni na više tržišta koristeći sopstvenu mrežnu infrastrukturu – što je argument baziran na veličini infrastrukture. U tom smislu, Ratel nema posebnu ili nezavisnu argumentaciju vezanu za diversifikaciju proizvoda kao izvoru ZTS.

**Ovo je tipična paušalna ocena bez ikakvog dokaza, ali stvara pogrešan utisak da navedeni operatori imaju ZTS.** Ratelu su dostupni podaci o svim paketima i cenama usluga dva vodeća

operatora. Istovremeno, oni se nalaze na njihovim web stranicama, tako da cela javnost može da ih kontroliše. Ratel nije našao ni jedan jedini dokaz da je postojalo vezivanje proizvoda i usluga u periodu 2015-17.g. On je pakete usluga ekstenzivno analizirao u svojim Pregledima tržišta telekomunikacionih i poštanski usluga u Republici Srbiji<sup>14</sup>. Ništa od te analize nije koristio u predmetnom Izveštaju. Umesto toga, on daje trivijalan pregled svih mogućih oblika vezivanja proizvoda i usluga i na tome se zaustavlja kao da ne oseća profesionalnu obavezu da svoje tvrdnje dokaže ili bar učini verovatnim.

**Na osnovu podatka o tržišnom učešću, Ratel zaključuje da Telekom i SBB imaju prednosti ekonomije obima.** „Oba operatora zajedno imaju tržišni udeo od 76% posmatrano po broju korisnika usluge širokopojasnog pristupa Internetu u maloprodaji. Iz navedenog proizlazi da su Telekom Srbija i SBB u mogućnosti da iskoriste prednosti ekonomije obima i da usluge širokopojasnog pristupa Internetu svojim krajnjim korisnicima pruže po manjoj ceni u odnosu na konkurenciju“ (str.65).



Slika 3: Ekonomija obima

**Ekonomija obima je mnogo složenija pojava, nego što to Ratel misli da jeste, i često u sebi sadrži i dis-ekonomiju obima.** To je prikazano na slici 3. Ekonomiju obima predstavlja dugoročna kriva prosečnih troškova koja je omotač kratkoročnih krivi prosečnih troškova. Dakle, ekonomija obima je dugoročan koncept. Kada operator raste po broju svojih korisnika od 0 do tačke A, postoji ekonomija obima i dugoročno se prosečni troškovi smanjuju. Međutim, često rast dovodi operatora na nivo aktivnosti preko tačke A, kada počinjene da deluje dis-ekonomija obima uz rast prosečnih troškova. Operator postaje prevelik, koordinacija njegove aktivnosti sve složenija i skuplja, a tržišne reakcije sporije i neefikasnije. Elementarna ekonomska istina je da između veličine preduzeća (operatora) i ekonomije obima ne postoji znak jednakosti. U svakom pojedinačnom slučaju potrebno je proveriti kratkoročne i dugoročne

<sup>14</sup> Na primer, Pregled tržišta telekomunikacionih i poštanski usluga u RS u 2016.g. odeljak 09, Paketi usluga.

prosečne troškove i tek onda zaključiti da li postoji ekonomija obima. Sve ovo Ratel nije uradio mada je paušalno zaključio da ekonomija obima stavlja SBB u bolji položaj u odnosu na njegove konkurente jer omogućava niže cene usluga.

**Iako između ekonomije obima i veličine operatora, odnosno broja njegovih korisnika ne postoji znak jednakosti, Ratel tvrdi da postojanje ekonomije obima predstavlja prepreku operatorima koji tek ulaze ili nameravaju da udju na posmatrano tržište.** Po Ratelu to je dokaz postojanja značajne tržišne snage koju Telekom Srbija i SBB imaju na relevantnom veleprodajnom tržištu.

**Ekonomija opsega postoji kod preko 40 operatora, ali Ratel tvrdi da Telekom i SBB stvaraju prepreke drugim operatorima da šire opseg usluga, što govori o ZTS ova dva operatora.** Ratel ističe da su „u periodu koji obuhvata analiza, Telekom Srbija i SBB korisnicima nudili objedinjene usluge u vidu različitih paketa, čime su sebi smanjivali jedinične troškove po usluzi. Osim Telekom Srbija i SBB postoji još operatora koji nude pakete usluga, ali u znatno manjem broju“ (str.66). To što u Izveštaju Ratel navodi kao „znatno manji broj“ u svom Pregledu za 2016.g. ističe da „prema raspoloživim podacima, pakete usluga na tržištu Republike Srbije nudi oko 40 operatora“<sup>15</sup>. Razumno je pretpostaviti da ih je bilo preko 40 u 2017. godini, što potvrđuje i sam Izveštaj<sup>16</sup>. Dakle, većina operatora nudi pakete usluga, što je dokaz da SBB ne stvara prepreke za takvo ponašanje. Prema podacima Ratela za 2016.g. 64% korisnika je kupovalo internet usluge u paketu, 50% je kupovalo usluge distribucije medijskog sadržaja u paketu, 30 % u fiksnoj telefoniji i 3% u mobilnoj telefoniji. Sve ove usluge se nude preko veleprodajnog tržišta središnjeg pristupa.

**Ratel potpuno pogrešno ocenjuje ponašanje ostalih operatora.** „Da bi ostvarili prednosti ekonomije opsega, ostali operatori - potencijalni konkurenti Telekom Srbija i SBB, morali bi istovremeno da udju na više tržišta, što bi povećalo njihove troškove ulaska koje ne bi bili u mogućnosti da vrata u celosti u trenutku kada odluče ili budu prisiljeni da napuste tržište“ (*ibidem*). Kada iznosi ovakvu ocenu, Ratel ignoriše svoju analizu iz Pregleda za 2016.g. i predmetnog Izveštaja.

**Vertikalnu integraciju Ratel ne posmatra kao zaseban kriterijum nego je povezuje sa veličinom telekomunikacione mreže.** Zbog toga zaključuje da bi „vertikalna integracija i kontrola nad infrastrukturom, u odsustvu regulacije, omogućile Telekomu Srbija i SBB da ostale operatore diskriminišu cenama, što predstavlja zloupotrebu značajne tržišne snage.“(str.67). Vertikalna integracija postoji i kod drugih operatora, ali kako su oni manje veličine, to po mišljenju Ratela ne predstavljaju pretnju za delotvornu konkurenciju.

**Visok stepen razvoja distributivne i prodajne mreže nije relevantan za predmetno tržište i Ratel ga ne uzima u obzir.** Nemamo primedbu na ovaj zaključak.

---

<sup>15</sup> Ratel, Pregled tržišta telekomunikacionih i poštanskih usluga u RS u 2016.g. str.122.

<sup>16</sup> Ratel navodi na str. 69 Izveštaja: „Od 73 operatora koji u svom vlasništvu poseduju koaksijalnu kablovsku mrežu za distribuciju medijskih sadržaja, samo 16 operatora nije, u 2017. godini, istovremeno nudilo i maloprodajnu uslugu širokopojsnog pristupa Internetu“. Dakle, 57 operatora je pružalo pakete usluga i uživalo prednosti ekonomije opsega.

**Agencija zaključuje da na veleprodajnom tržištu ne postoji potencijalna konkurencija u meri u kojoj bi vršila značajniji pritisak na dominantne operatore i doprinela promeni tržišnih učešća na posmatranom tržištu. Ovo je potpuno pogrešna ocena zasnovana na kratkoročnom, a ne dugoročnom pristupu, uz potpuno ignorisanje trenda razvoja. Iako sam konstatuje da ulazak novih ili širenje postojećih operatora predstavlja dugoročni fenomen, Ratel *de facto* podrazumeva da uopšte neće biti širenja predmetnog tržišta u Srbiju na duži rok, izvan razvoja dva vodeća operatora. Već smo istakli da u Evropi postoji trend ukрупnjavanja operatora i na toj osnovi njihovog daljeg razvoja. To će biti slučaj i sa velikim brojem malih operatora u Srbiji. Kao što je bio slučaj na tržištu mobilne telefonije da se između dva dominantna operatora ubacio treći kao ozbiljan konkurent, to će se sigurno desiti i na predmetnom tržištu pre svega kroz proces akvizicija. Širokopolasni pristup internetu je izuzetno dinamička oblast koja će se ubrzano razvijati i u Srbiji, jer se razvija i u njenom okruženju.**

**Ocenjujući prepreke za širenje, Ratel pogrešno zaključuje da na posmatranom veleprodajnom tržištu i dalje postoje prepreke za širenje i pored činjenice da postoji određeni prostor za povećanje kapaciteta za pružanje usluge bitstream pristupa usled porasta tražnje za njom.** Ratel ponavlja da jedino Telekom pruža bitstream uslugu i da ima neiskorišćene kapacitete. U tom smislu već kod njega postoji prostor za širenje usluga. Nadalje, okolnost da je verovatno da će i SBB da udje na ovo tržište pokazuje da postoji prostor za dalje širenje tržišta. Ratelova greška u zaključivanju je tendenciozna. On unapred uključuje kandidata za širenje tržišta u samo tržište, kao da je već prisutan na njemu, a posle toga zaključuje da nema prostora za širenje takvog tržišta. Time je Ratel unapred elimisao uticaj SBB na efekat širenja predmetnog tržišta.

**Na osnovu rezultata sprovedene analize, Ratel konstatuje da će Telekom Srbija a.d. i SBB DOO, u skladu sa odredbama člana 62. Zakona, rešenjem Agencije biti određeni za operatore sa ZTS na veleprodajnom tržištu središnjeg pristupa.** Ovo je formalno-pravno nezakonita odluka, a analitički potpuno paušalna ocena značajne tržišne snage. Ratel posebno insistira da „operatori Telekom Srbija a.d. i SBB DOO zajedno zauzimaju 87% posmatranog veleprodajnog tržišta središnjeg pristupa (uključujući i ponudu sopstvenom preduzeću)“ (str.69).

**Nezakonitost odluke, između ostalog, počiva na pogrešnoj primeni člana 61 Zakona o elektronskim komunikacijama.** Za određivanje značajne tržišne snage Ratel sve vreme primenjuje uslove iz tačke 2 ovog člana koji se odnose na, citiramo, „utvrđivanja pojedinačne značajne tržišne snage“, a izvodi zaključke o „zajedničkoj tržišnoj snazi“ Telekoma i SBB-a, za koju pravni osnov predstavlja sledeći stav 3 istog člana.

**Zakonski uslovi za utvrđivanje zajedničke tržišne snage se razlikuju od uslova za utvrđivanje pojedinačne tržišne snage.** Posebno je važno istaći da Zakon zahteva da se utvrdi „postojanje različitih neformalnih i drugih veza između operatora“ da bi postojala zajednička tržišna snaga. Te „neformalne veze“ su u praksi odnosi oštre konkurencije, a ne prećutne saradnje.

**Osim nezakonitosti, odluka o određivanju ZTS je analitički pogrešna.** Na tabeli 1 prikazali smo osnovanost svih dvanaest zakonskih uslova za određivanje pojedinačne značajne tržišne

snage. Ako se umesto zajedničke tržišne tražnje ocenjuje pojedinačna tržišna snaga, ključna stvar je da veličina tržišnog učešća, sama za sebe, ništa ne dokazuje u pogledu tržišne snage SBB-a. Uz to, geografska rasprostranjenost SBB je ista kao i Kopernikusa kome se ne pripisuje značajna tržišna snaga. Ako se preostali uslovi analiziraju, oni bez tržišnog učešća, ne govore o značajnoj tržišnoj snazi SBB-a. Sa analitičke tačke gledišta ne postoji čvrsti dokaz da SBB ima značajnu tržišnu snagu, tim pre što on u posmatranom periodu 2015-7.g. uopšte nije bio prisutan na predmetnom tržištu pružanja bitstream usluge.

Tabela 1: Ispunjenost uslova za značajnu tržišnu snagu

Tačka u Izveštaju	Kriterijum	Ocena Ratela	Komentar
4.1.1.	Veličina operatora i njegovih konkurenata, posebno u pogledu broja korisnika i prihoda na relevantnom tržištu	Oba operatora zajedno poseduju značajnu tržišnu snagu	ZTS je neodređena u odnosu na SBB
4.1.2.	Kontrola nad infrastrukturom čiji se obim ne može lako replicirati	Značajna tržišna snaga Telekom Srbija i SBB	Nije verovatno
4.1.3.	Tehnološka prednost operatora koja mu omogućava nadmoćan položaj na tržištu	Nema izrazite tehnološke prednosti nijedne mreže	Nema ZTS
4.1.4.	Nedostatak ili nizak nivo pregovaračke moći kupaca	Operatori korisnici koji koriste uslugu bitstream pristupa nemaju značajnu pregovaračku moć u odnosu na Telekom i SBB	Ovaj argument se ne odnosi na SBB
4.1.5.	Lak ili povlašćen pristup tržištima kapitala, odnosno finansijskim resursima	Nema zaključka	Nema ZTS
4.1.6.	Stepen diversifikacije proizvoda ili usluga	Telekom Srbija i SBB su operatori koji mogu da vezuju proizvode i usluge	Paušalna ocena bez dokaza u periodu analize 2015-17.g.
4.1.7.	Ekonomija obima	Postoji jer Telekom Srbija i SB imaju veliki broj korisnika	Pogrešno shvaćena ekonomija obima
4.1.8.	Ekonomija opsega	Prepreka za ulazak na tržište drugih operatora stvaraju Telekom i SBB	Pogrešno
4.1.9.	Stepen vertikalne integracije	Omogućava Telekomu i SBB-u diskriminaciju cenama	Paušalna ocena
4.1.10.	Visoki stepen razvoja distributivne i prodajne mreže	Irelevantan	Saglasni
4.1.11.	Nedostatak potencijalne konkurencije	Nema potencijalne konkurencije za Telekom i SBB na dugi rok	Pogrešan zaključak
4.1.12.	Postojanje prepreka za širenje	Telekom i SBB stvaraju prepreke za širenje tržišta	Pogrešan zaključak

## PREPREKE ZA RAZVOJ TRŽIŠNE KONKURENCIJE

**Odeljak 5 Izveštaja Ratela o preprekama za razvoj tržišne konkurencije je irelevantan, jer u njemu Ratel kreira autonomno pravo, nezavisno od Zakona, na šta nema ovlašćenja po Ustavu RS.**

**Prema definiciji Ratela, prepreke za razvoj tržišne konkurencije predstavljaju ponašanja operatora sa ZTS koja su usmerena na eliminisanje postojećih konkurenata sa tržišta, sprečavanje ulaska novih konkurenata na tržište, kao i druge vrste ponašanja koje štete interesima krajnjih korisnika.**

**Ovo je hipotetička analiza koja zavisi od slobodne procene Ratela.** „Potencijalne prepreke za razvoj tržišne konkurencije se identifikuju u cilju stvaranja adekvatne osnove za utvrđivanje obaveza operatora sa ZTS. Kod utvrđivanja obaveza nije neophodno da se zloupotreba značajne tržišne snage zaista dogodila, već je dovoljno da postoji takav položaj na tržištu koji ukazuje na značajnu tržišnu snagu, čijom bi zloupotrebom mogle da nastanu različite vrste prepreka za razvoj tržišne konkurencije. Iz navedenih razloga, potrebno je razmotriti prepreke do kojih bi pod određenim okolnostima moglo da dodje, kako bi se odredile obaveze koje bi imale preventivno dejstvo u sprečavanju istih“. Slobodna procena Ratela, naravno, ne može ni da se potvrdi, ni da se ospori. To je priroda hipotetičke analize. Ratel pretpostavlja da SBB ima značajnu tržišnu snagu, zatim pretpostavlja da njegovo ponašanje iz takve tržišne snage stvara prepreke na relevantnom tržištu, a potom donosi rešenje da je SBB operator sa ZTS.

**Ovakav stav Ratela je nezakonit jer je suprotan članu 62 stav 2 Zakona o elektronskim komunikacijama.** Stav 2 člana 62 je izveden iz stava 1 istog člana, pa ih zajedno navodimo:

Kada Agencija, na osnovu prethodno sprovedene analize tržišta, utvrdi nepostojanje delotvorne konkurencije na relevantnom tržištu (kao i na usko povezanom tržištu), rešenjem određuje operatora koji, pojedinačno ili zajedno sa drugim operatorima, na tom tržištu ima značajnu tržišnu snagu.

Rešenjem iz stava 1. ovog člana Agencija određuje operatoru sa ZTS najmanje jednu obavezu iz člana 63. ovog zakona, vodeći računa o vrsti i prirodi utvrđenih nedostataka na tržištu, prethodnim ulaganjima, podsticanju daljih ulaganja i mogućnosti za povraćaj ulaganja po razumnoj stopi s obzirom na povezane rizike.

**Prilikom određivanja korektivnih mera, Ratel mora da vodi računa o prirodi i vrsti utvrđenih nedostataka, kao i prethodnim i budućim ulaganjima, uključujući njihove prinose.** Dakle, analiza mera za uspostavljanje delotvorne konkurencije mora da se zasniva na uočenim nedostacima delotvorne konkurencije shodno uslovima iz člana 61 stav 2 Zakona, a ne na nekim novim uslovima koji se uvode u razmatranje. To je sasvim logično; ako je nešto problem, treba naći rešenja za taj problem.

**Ratel, međjutim, uvodi dodatne uslove koje su predviđene neoficijelnim mišljenjima pojedinih organizacija iz EU, a koja ne predstavljaju preporuke EU.** Prema članu 59 stav



2 Zakona o elektronskim komunikacijama „Agencija određuje relevantna tržišta uz primenu odgovarajućih preporuka Evropske unije o tržištima podložnim prethodnoj regulaciji.“ Dakle, Ratel ne primenjuje neoficijelna mišljenja, nego preporuke Evropske unije, koje predstavljaju jedan od oblika evropske formalne regulative.

**Ratel se poziva na neoficijelni dokument Evropske regulatorne grupe (European Regulatory Group, ERG) o primeni odgovarajućih obaveza (Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework, Final Version May 2006, ERG (06) 33).** Ovaj dokument očigledno nije Preporuka Evropske Komisije koja bi obavezivala Ratel na primenu. Dokument sadrži 27 vrsta prepreka i gotovo je nemoguće mapirati te prepreke sa uslovima iz člana 61 stav 2 Zakona.

**Potom, preporučava ovaj neoficijelni dokument i slobodno procenjuje koja od navedenih 27 prepreka može da se zajednički pripíše SBB-u i Telekomu.** Kao i u prethodnim delovima Izveštaja zajednički se tretiraju Telekom i SBB, jer najveći deo tih prepreka ne može ni u teoriji da se pripíše SBB-u. Slobodna procena nije zasnovana ni na stvarno uočenim preprekama, ni na oceni s kojom verovatnoćom mogu biti primenjene od strane SBB-a.

## OBAVEZE OPERATORA SA ZNAČAJNOM TRŽIŠNOM SNAGOM

**Prilikom utvrđivanja obaveza operatorima sa ZTS, Ratel se poziva na prepreke za razvoj tržišne konkurencije i na Zakon.** Kako se ocena prepreka za razvoj tržišne konkurencije zasniva na neoficijelnom mišljenju jedne organizacije u EU, to *de facto* Ratel inkorporira ovo mišljenje u autonomno pravo koje sam stvara i povezuje ga sa Zakonom o elektronskim komunikacijama. Citiramo : „Uzimajući u obzir prepreke za razvoj tržišne konkurencije na veleprodajnom tržištu središnjeg pristupa, saglasno navedenim odredbama Zakona, Agencija će rešenjem utvrditi operatorima Telekom Srbija a.d. i SBB DOO obaveze saglasno odredbama člana 63. Zakona.“

**Oštrina mera nije proporcionalna težini nedostataka na relevantnom tržištu, čak i pod pretpostavkom da je Ratel na zakonit i profesionalan način sproveo svoju analizu.** Prema članu 63 Zakona, predviđeno je 8 grupa mera od kojih je Ratel primenio 5 grupa mera, shodno članovima 64-68 Zakona. Član 64 predviđa objavljivanje 12 vrsta informacija; član 65 ima samo jednu obavezu; član 66 ima 5 obaveza; član 67 ima 16 obaveza, a član 68 ima 3 obaveze. Zajedno, SBB će imati 39 različitih obaveza na osnovu kojih će Ratel potpuno da kontroliše njegovo poslovanje.

**Praktično posmatrano, na ovaj način Ratel reguliše cene na maloprodajnom tržištu širokopojsnog pristupa internetu kroz formu odluke da ex ante reguliše veleprodajno tržište središnjeg pristupa koji se pruža na fiksnoj lokaciji za proizvode za masovno tržište.** Ratel je ovlašćen da prihvata ili ne prihvata troškovni obračun cena za pristup drugih operatera mreži SBB na središnjem nivou konekcije. Ako se ne složi sa ponudjenim obračunom troškova i cena, Ratel ima ovlašćenje da sam odredi cene pristupa. Na osnovu tako određenih cena pristupa, drugi operateri su u mogućnosti da korišćenjem mreže SBB-a ponude njegovim pretplatnicima usluge po nižim cenama od troškova SBB-a. Pritom, tehnološke karakteristike mreže SBB-a su tkave da potencijalni korisnici bitsream usluge mogu da ponude svojim kupcima namaloprodajnom tržištu samo istu vrstu usluge koju već pruža SBB, a ne usluge sa dodatom vrednošću. Time će Ratel zaobilaznim putem da kontroliše maloprodajne cene SBB-a i da utiče na njegovu profitabilnost.

**Pošto se preko interneta prenose ne samo podaci, nego i medijski sadržaji, time Ratel ponovo uvodi kontrolu nad SBB-om u pogledu cena njegovih KDS korisničkih paketa.** Agencija je u 2016. godini donela Odluku o izmeni Odluke o određivanju relevantnih tržišta podložnih prethodnoj regulaciji („Službeni glasnik RS“, broj 106/16), kojom je maloprodajno tržište distribucije medijskih sadržaja prestalo da budu tržište podložno prethodnoj regulaciji, jer je ustanovila da nisu kumulativno ispunjena sva tri kriterijuma za to. Ne ponavljajući Test tri kriterijuma, Ratel na indirektan način ponovo uvodi SBB-u kontrolu cena maloprodajnog tržišta distribucije medijskih sadržaja.

## ZAKLJUČAK

Ratelov nacrt Odluke o određivanju relevantnih tržišta podložnih prethodnoj regulaciji, na osnovu koje je proglasio SBB za operatora sa značajnom tržišnom snagom na veleprodajnom tržištu središnjeg pristupa koji se pruža na fiksnoj lokaciji za proizvode za masovno tržište, je nezakonit, a Izveštaj o analizi veleprodajnog tržišta središnjeg pristupa koji se pruža na fiksnoj lokaciji za proizvode za masovno tržište suštinski manjkav i neprihvatljiv.

SBB ima solidnu pravnu osnovu za pokretanje spora pred Ustavnim sudom radi pobijanja zakonitosti Izveštaja i Odluke Ratela o određivanju relevantnih tržišta podložnih prethodnoj regulaciji, u slučaju da Ratel ostane pri svom mišljenju.

Potrebno je proveriti šta o ovome misli Evropska Komisija koja ima pravni osnov da daje saglasnost na ovaku vrstu odluka nacionalnih regulatornih tela, uključujući i predmetnu odluku Ratela.



---

Miroljub Labus