



Република Србија  
**КОМИСИЈА ЗА ЗАШТИТУ  
КОНКУРЕНЦИЈЕ**  
Савска улица 25/IV, Београд  
Број: 9/0-02-709/2021-2  
Датум: 05.11.2021. године

Република Србија  
Регулаторна агенција за електронске  
комуникације и поштанске услуге  
Београд

БРОЈ: 1-03-3483-3/21-1  
ДАТУМ: 08-11-2021

**РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
РЕГУЛАТОРНА АГЕНЦИЈА ЗА  
ЕЛЕКТРОНСКЕ КОМУНИКАЦИЈЕ  
И ПОШТАНСКЕ УСЛУГЕ**  
Ул. Палмотићева бр. 2  
11000 Београд

Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге доставила је Комисији за заштиту конкуренције, 19. октобра 2021. године, у оквиру поступка јавних консултација, захтев за давање мишљења о извештајима о анализи тржишта електронских комуникација и то у вези са:

- Нацртом извештаја о анализи veleпродајног тржишта терминације позива у јавној телефонској мрежи на фиксној локацији и
- Нацртом извештаја о анализи veleпродајног тржишта терминације позива у мобилној мрежи.

Савет Комисије за заштиту конкуренције, на основу члана 22. а у вези са чланом 21. став 1. тачка 7) Закона о заштити конкуренције („Службени гласник РС”, бр. 51/2009 и 95/2013), на 66. седници од 05.11.2021. године, даје следеће

### **МИШЉЕЊЕ**

Савет Комисије размотрио је Нацрт извештаја о анализи veleпродајног тржишта терминације позива у јавној телефонској мрежи на фиксној локацији и Нацрт извештаја о анализи veleпродајног тржишта терминације позива у мобилној мрежи, и као прихватљиве оцењује налазе и закључке које извештаји садрже, али сматра да је неке наводе потребно додатно образложити и у одређеним аспектима извештаје допунити, како је наведено у наставку.

Пре детаљније анализе достављених извештаја, Комисија жели да укаже на значај промена у регулаторном оквиру Европске уније за електронске комуникационе мреже и услуге, које су се догодиле између два извештајна периода Агенције, за даљи развој тржишта електронских комуникација у Републици Србији. Наиме, у складу са новим Регулаторним оквиром из 2018. године, Европска комисија је донела и нову Препоруку (ЕУ) 2020/2245 од 18. децембра 2020. године о релевантним тржиштима подложним претходној регулацији, којом је број регулисаних тржишта смањен са четири на два, при чему је оставила могућност државама чланицама, односно њиховим регулаторним телима, да након спровођења теста три критеријума, утврде и друга релевантна тржишта која ће бити претходно регулисана.

С обзиром на европске тенденције у погледу смањења броја тржишта подложних претходној регулацији, као и на тржишне и технолошке промене које су се одиграле у сектору електронских комуникација на тржишту Републике Србије између два извештајна периода Агенције, *Комисија је мишљења да би у наредном периоду требало више пажње посветити анализи потенцијалне конкуренције на предметним тржиштима у форми других технологија, као једином могућем виду будуће конкуренције на посматраним тржиштима.* Комисија је става да се потенцијална конкуренција на тржишту терминације позива како у фиксној, тако и у мобилној мрежи, не може посматрати само са становишта могућности уласка новог оператора на тржиште, јер је јасно да ће и такав оператор бити оператор са значајном тржишном снагом и имати 100% тржишног учешћа у својој мрежи. Потенцијална конкуренција на тржиштима терминације позива, како у фиксној, тако и у мобилној мрежи, према схватању Комисије, огледа се превасходно у развоју алтернативних услуга, заснованих на новој, напреднијој технологији приступа. Једна од тих услуга је свакако и ОТТ (*over-the-top*) услуга, чије ће се коришћење, како оцењује и сама Агенција, услед даљег технолошког развоја, у наредном периоду додатно повећавати.

Када је реч о **Извештају о анализи veleпродајног тржишта терминације позива у јавној телефонској мрежи на фиксној локацији**, Агенција је у поступку дефинисања релевантног тржишта закључила да не постоји супституција на страни тражње и понуде, те да на тржишту не постоји потенцијална конкуренција. Утврђено је 26 релевантних тржишта (за разлику од претходног извештајног периода, када их је било 35) и исто толико оператора пружалаца предметне услуге, од којих сваки има 100% тржишног учешћа у својој мрежи. Агенција је одредила операторе са значајном тржишном снагом и уважавајући релативну снагу оператора и могуће препреке за развој конкуренције, одредила регулаторне обавезе сваком од њих.

Оно што је евидентно, поредећи овај извештај са претходним извештајем о анализи предметног тржишта, који је обухватио период од 2014-2016. године, јесте да се поједини налази у погледу дефиниције и структуре тржишта, а нарочито они у вези са супституцијом тражње, значајно разликују.

У вези са дефинисањем релевантног тржишта, у делу у коме се анализира супституција на страни тражње на малопродајном нивоу, Агенција је, између осталог, анализирао да ли, са становишта претплатника фиксне телефоније, позив ка мобилном броју неког корисника представља алтернативу позиву ка фиксном броју. Агенција је констатовала да су позиви ка корисницима друге фиксне мреже вишеструко јефтинији у односу на позиве ка мобилној мрежи, из ког разлога највећи део позива корисника и заврши према фиксним мрежама (укључујући позиве у оквиру сопствене мреже). У прилог оваквом ставу приказан је и удео саобраћаја генерисаног из фиксних и мобилних мрежа у укупном обиму саобраћаја ка фиксним мрежама, на основу чега је закључено да је одлазни саобраћај из мобилних мрежа ка фиксним мрежама у благом порасту, док је одлазни саобраћај из фиксних мрежа ка фиксним мрежама у благом паду. На основу наведеног, закључено је да позиви упућени из фиксних мрежа ка мобилним мрежама не могу да се сматрају супституцијом позивима ка фиксним мрежама, већ пре комплементарним услугама, које су на располагању крајњим корисницима са истог броја.

Комисија није могла у потпуности да се сагласи са предметним наводима Агенције, оцењујући да није адекватно изведен закључак у погледу супституције која се односи на саобраћај који је из мобилних мрежа упућен ка фиксним мрежама. Значај ове супституције за правилну оцену евентуалних будућих дешавања на посматраном релевантном тржишту произлази из података садржаних у Извештају, иако је у конкретном случају можда реч о једносмерној супституцији, што

подразумева да постоји супституција саобраћаја генерисаног из мобилних ка фиксним мрежама, док истовремено не постоји супституција саобраћаја генерисаног из фиксних ка мобилним мрежама.

Наиме, на основу увида у податке који се односе на извештајни период од 2017. до 2020. године, а нарочито уколико се ти подаци упореде са подацима из претходног извештајног периода, којим су обухваћене 2014, 2015. и 2016. година, произлази да су, како пад удела одлазног саобраћаја из фиксних мрежа ка фиксним мрежама, тако и раст удела одлазног саобраћаја из мобилних мрежа ка фиксним, појединачно значајни. У периоду од 2014. до 2020. године удео одлазног саобраћаја из фиксних мрежа ка фиксним мрежама смањен је са 92% на 73%, што представља пад за 19 процентних поена, док је истовремено удео одлазног саобраћаја из мобилних мрежа ка фиксним повећан 3,4 пута, односно са 8% на 27%. Комисија указује да се овакав тренд на тржишту електронских комуникација, с обзиром на технолошки напредак и иновације у погледу понуђених услуга, може сматрати неповратним, у прилог чему сведочи и чињеница да већ у 2020. години нешто мање од трећине позива ка фиксним мрежама чине позиви упућени из мобилних мрежа. *С обзиром на наведено, Комисија је става да је поред показатеља досадашњег тренда у кретању одлазног и долазног саобраћаја, Извештај неопходно употпунити пројекцијом и закључцима везаним за будући развој одлазног и долазног саобраћаја између фиксних и мобилних мрежа.*

У наставку дела Извештаја који се односи на супституцију на страни тражње на малопродајном нивоу, Агенција је као потенцијални супститут разматрала и алтернативну услугу - ОТТ позиве. Ови позиви, према наводима Агенције, могу обезбедити сличне функционалности као позиви реализовани путем мобилних мрежа, уз одређена ограничења која се односе на квалитет говорне услуге и неопходност да корисник који зове и позвани корисник буду уловани на исту апликацију, што подразумева поседовање смарт телефона, таблета или рачунара. Агенција даље наводи да би ОТТ услуге, које се данас генерално не сматрају директном заменом за традиционалне услуге, могле ипак одиграти важнију улогу на одређеним малопродајним тржиштима у наредним годинама, услед даљег технолошког развоја и њиховог сталног ширења, што би касније могло индиректно утицати на ограничења на veleprodajним тржиштима. На основу свега наведеног, Агенција изводи закључак да се неуправљиви позиви путем ОТТ апликација још увек не могу сматрати одговарајућим супститутом.

Према мишљењу Комисије, закључак о непостојању потенцијалног супститута у конкретном случају потребно је прецизније образложити и допунити додатном аргументацијом. *Комисија је става да је наводе из Извештаја неопходно поткрепити одговарајућим показатељима из којих је могуће сагледати досадашњи тренд у кретању саобраћаја оствареног по основу неуправљивих позива коришћењем ОТТ апликација, те Извештај допунити пројекцијом и закључцима везаним за будући развој тих услуга, као потенцијалног супститута.*

Осим карактеристика самог тржишта, у Извештају је наведено да је на предметном тржишту у протеклом периоду дошло до одређених помака када је у питању развој мрежа нове генерације базираних на IP транспортној технологији од стране Телеком Србија а.д. С обзиром на наведено, а водећи рачуна о начелу обезбеђивања предвидивости пословања и равноправности услова за пословање оператора, као и да је свим осталим операторима са ЗТС на овом тржишту претходно одређена јединствена цена терминације позива у износу од 0,62 дин/мин, Агенција је решењем од 3.12.2019. године одобрила промену цена из Стандардне понуде за услуге међуповезивања са јавном фиксном комуникационом мрежом Телеком Србија а.д., чиме је она изједначена са ценама осталих оператора чије су мреже првенствено базиране на IP технологији.

У вези са обавезом контроле цена и применом трошковног принципа у формирању цена услуга електронских комуникација, Комисија позитивно оцењује планирани (фазни) прелазак на модел дугорочних инкременталних трошкова (LRIC модел) приликом утврђивања трошковно заснованих цена услуга терминације позива у јавној фиксној телефонској мрежи. Комисија је мишљења да би цене одређене према LRIC моделу, који представља последњу развојну фазу у домену примене трошковног принципа, могле допринети унапређењу ефикасности и подстицању конкуренције између оператора, што ће се позитивно одразити на однос цена и понуде и самим тим и на добробит крајњих корисника као потрошача.

Када је у питању **Извештај о анализи veleпродајног тржишта терминације позива у мобилној мрежи**, у поступку дефинисања релевантног тржишта закључено је да не постоји супституција на страни тражње и понуде, да на тржишту не постоји потенцијална конкуренција, и утврђено је пет релевантних тржишта, колико је и оператора пружалаца предметне услуге, од којих су два виртуелни оператори, као и да сваки оператор има 100% тржишног учешћа у својој мрежи.

У вези са дефинисањем релевантног тржишта у делу у коме се анализира супституција на страни тражње на малопродајном нивоу, Агенција је као потенцијални супститут разматрала и неуправљиве позиве остварене коришћењем ОТТ апликација, те је, као и код veleпродајног тржишта терминације позива у фиксној мрежи, извела закључак да се неуправљиви позиви путем ОТТ апликација не могу сматрати одговарајућим супститутом.

Комисија је сагласна са налазом Агенције да ће услед убрзаног технолошког развоја употреба управљаних телефонских услуга стагнирати или опадати у наредним годинама, док ће се, са друге стране, коришћење ОТТ услуга за говор и размену порука додатно повећавати. Међутим, према мишљењу Комисије, закључак о непостојању потенцијалног супститута у конкретном случају потребно је прецизније образложити и допунити додатном аргументацијом. *Комисија је става да је наводе из Извештаја неопходно поткрепити одговарајућим показатељима из којих је могуће сагледати досадашњи тренд у кретању саобраћаја оствареног по основу неуправљивих позива коришћењем ОТТ апликација, те Извештај допунити пројекцијом и закључцима везаним за будући развој тих услуга, као потенцијалног супститута.*

Осим карактеристика самог тржишта, у Извештају је наведено да су нове, ниже цене терминације позива у мобилној мрежи оператора са значајном тржишном снагом у износу од 1,43 дин/мин у примени почев од 01. јануара 2018. године. У Извештају се даље наводи да је цена терминације позива утврђена применом метода упоређивања (*benchmark*) на основу цена терминације позива у државама окружења, и да је Агенција применила, као и у претходном периоду, принцип симетрије, односно да су цене терминације исте за све операторе мобилних мрежа.

У вези са обавезом контроле цена и применом трошковног принципа у формирању цена услуга електронских комуникација, Комисија позитивно оцењује планирани (фазни) прелазак на трошковно засноване цене услуга терминације позива у мобилној мрежи, које ће бити утврђене применом модела дугорочних инкременталних трошкова (LRIC модел). Имајући у виду постојеће разлике између мобилних оператора у погледу кретања саобраћаја у оквиру и изван мреже, које директно утичу на остварене приходе и расходе по основу терминације позива, Комисија је мишљења да би цене одређене према реалном трошку пружања услуге могле допринети унапређењу ефикасности и подстицању конкуренције између оператора, што ће се позитивно одразити на однос цена и понуде и самим тим и на добробит крајњих корисника као потрошача.

Осим наведеног, *Комисија констатује да би део Извештаја који се односи на анализу релевантног тржишта, у коме су, између осталог, анализирани и представљени прегледи међусобног долазног саобраћаја између три мобилна оператора, потребно допунити и показатељима за виртуелне мобилне операторе.* Наиме, иако је од регистрације оба виртуелна мобилна оператора протекло више од пет година, у Нацрту извештаја не постоје детаљније информације о овим тржишним учесницима, на основу којих би се могла сагледати њихова тренутна тржишна позиција, преговарачка моћ (осим навода да се виртуелни мобилни оператори налазе у најнеповољнијем положају) и други параметри, који су од интереса приликом доношења одређених закључака. Комисија може да констатује да Агенција није узела у обзир разлике које можда постоје између оператора јавно доступне телефонске услуге преко мобилне мреже, у смислу појединачне снаге на тржишту, тако да је приликом одређивања регулаторних обавеза, прописала регулаторне обавезе које су исте за све операторе.

На основу свега изнетог, оцена Комисије је да су предметни извештаји, уз одређене допуне, засновани на принципима који су у складу са прописима који регулишу заштиту конкуренције. Сходно наведеном, са аспекта надлежности које су јој поверене Законом, Комисија нема друге примедбе у односу на достављене извештаје.

Комисија овом приликом предлаже да се, имајући у виду одредбу члана 60. став 2. Закона о електронским комуникацијама („Службени гласник РС“, број 44/2010, 60/2013 – одлука УС, 62/2014 и 95/2018 – др. закон) којом је прописано да у поступку анализе тржишта Агенција сарађује са органом надлежним за заштиту конкуренције, као и претходна искуства у достављању мишљења по захтевима Агенције, извештаји о спроведеним анализама достављају Комисији пре почетка поступка јавних консултација, како би било више времена за евентуалне сугестије и додатна појашњења у самом поступку израде анализа и давања мишљења на исте.

Не доводећи у питање претходно 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 предметним нацртима извештајима о анализи тржишта, а 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 тих извештаја.

**ПРЕДСЕДНИК КОМИСИЈЕ**  
  
Небојша Перић