

Телеком Србија

Предузеће за телекомуникације а.д.

Београд, Таковска бр. 2.

ДЕЛОВОДНИ БРОЈ:

ДАТУМ: 13.11.2023

ИНТЕРНИ БРОЈ:

БРОЈ ИЗ ЛКРМ:

КАБИНЕТ ГЕНЕРАЛНОГ ДИРЕКТОРА

490885/1-2023

Република Србија
Регулаторно тело за електронске
комуникације и поштанске услуге
Београд

БРОЈ:

1-01-34900-12/23-4

ДАТУМ:

14.11.2023



РЕПУБЛИКА СРБИЈА

РЕГУЛАТОРНО ТЕЛО
ЗА ЕЛЕКТРОНСКЕ КОМУНИКАЦИЈЕ И ПОШТАНСКЕ УСЛУГЕ

ПАК 106306 11103 Београд
Палмотићева бр.2

ПРЕДМЕТ: Достављање коментара на Нацрт правилника о начину обављања делатности електронских комуникација по режиму општег овлашћења

Дана 29. септембра 2023. године Регулаторно тело за електронске комуникације и поштанске услуге на званичној Интернет страници објавило је позив стручној и широј јавности, да у оквиру јавних консултација изнесе своја мишљења у вези са Нацртом правилника о начину обављања делатности електронских комуникација по режиму општег овлашћења (У даљем тексту: Нацрт правилника). У складу са наведеним позивом, Предузеће за телекомуникације „Телеком Србија“ а.д. Београд (У даљем тексту: Телеком Србија), благовремено износи следеће коментаре:

Опште примедбе и сугестије које се односе на Нацрт правилника

Овим подзаконским актом очекивала се разрада одредаба Закона о електронским комуникацијама („Службени гласник РС“, број 35/2023-у даљем тексту: Закон), у оним сегментима који су битни за обављање делатности електронских комуникација а чије је регулисање изостало. Реч је о ближем прецизирању услова у вези са режимом општег овлашћења а тичу се како општих тако и посебних услова пружања јавних електронских комуникационих мрежа и/или услуга наведених чланом 40. ст. 1-6 Закона. Уместо наведеног, већина одредаба је преузета из Закона или је незнатно модификована односно садржи упућујуће норме на Закон и друге релевантне прописе и стандарде у најширем смислу, без ближег дефинисања и прецизирања законских одредаба које се односе на те услове.

Напомињемо да се подзаконским актима не могу дефинисати и уводити нове обавезе, проширивање истих на нове дефиниције уколико оне као такве нису предвиђене Законом нити смерницама Тела европских регулатора за електронске комуникације (BEREC) чију садржину се Законом обавезао Регулатор да ће поштовати. С тим у вези, неопходно је преиспитати дефиниције и нове обавезе које се овим Нацртом правилника намећу и ускладити их са истима.

Предузеће за телекомуникације „Телеком Србија“ а.д. 11000 Београд, Таковска 2
Матични број: 17162543; ПИБ 100002887

Предлози за измене и допуне Нацрта правилника

Члан 2. став 1. тачка 1)

„1) Инфраструктура обухвата пасивну инфраструктуру (нпр. Кабловска инсталација у зградама, стубови) и опрему (нпр. Опрема у дата центрима).

Коментар:

Предлажемо да се из дефиниције инфраструктуре избрише опрема (опрема за дата центре), јер иста не може бити део инфраструктуре у ширем смислу речи.

Члан 2. став 1. тачка 16)

16)Изнајмљивање електронских комуникационих ресурса обухвата давање у закуп делова електронских комуникационих система и средстава (нпр. мреже за приступ, мреже за транспорт, електронска комуникациона опрема у дата центрима, cloud капацитети,...) и функција (нпр. комутирање и рутирање електронских комуникационих сигнала, размењивање информација о сигнализацији, дистрибуција информације о синхронизацији и др.).

Коментар:

Предлажемо да се из дефиниције Изнајмљивање електронских комуникационих ресурса брише електронска комуникациона опрема у дата центрима као и cloud капацитети.

Везано за брисање наведених термина из појмовника обухваћених чланом 2. став 1. тач.1) и 16) предлажемо да се исти термини бришу и из образаца обавештења из следећих разлога:

Образложење:

Понављамо коментар да се подзаконским актима не могу дефинисати и уводити нове обавезе, проширивање истих на нове дефиниције уколико оне као такве нису предвиђене Законом нити смерницама Тела европских регулатора за електронске комуникације (BEREC) чију садржину се Законом обавезао Регулатор да ће поштовати. С тим у вези, неопходно је преиспитати дефиниције и нове обавезе које се овим Нацртом правилника намећу и ускладити их са истима

Нацртом правилника ближе се прописује начин обављања делатности електронских комуникација по режиму општег овлашћења, услови који важе за обављање делатности електронских комуникација по режиму општег овлашћења и образац обавештења о обављању делатности електронских комуникација (у даљем тексту: Образац ОБ), као и потврда о упису података у евиденцију привредних субјеката. Наведена област регулисана је и у члану 12. ЕЕСС (2018/1972). С тим у вези, у наведеном члану 12. ЕЕСС прописано је да обавештење из овога члана не обухвата више од изјаве физичког или правног лица регулатору о намери започињања пружања електронских комуникационих мрежа и услуга и подношење минималних информација потребних да BEREC води евиденцију пружаоца мрежа и услуга. У циљу постизања једнообразности и обухватања

само минималних информација BEREC је донео смернице о садржини обрасца. У оквиру наведених BEREC-ових Смерница за образац обавештења у складу са чланом 12. став 4. Директиве 2018/1972 Европског парламента и Савета објављен је образац у складу са минималним захтевима обавештења у складу са одредбама ЕЕСС. У члану 39. Закона прописано је да привредни субјект, који остварује права и има обавезе по режиму општег овлашћења из члана 38. став 2. овог закона, дужан је да пре отпочињања, односно након промене или завршетка пружања јавних електронских комуникационих мрежа и/или услуга о томе, у писаном облику, обавести Регулатора. Обавештење из става 1. овог члана подноси се на обрасцу, чији садржај и изглед прописује Регулатор узимајући у обзир релевантне смернице Тела европских регулатора за електронске комуникације (BEREC) и објављује га на својој веб презентацији. Узимајући у обзир наведено, указујемо да у Нацрту правилника Регулатор није прописао садржај обрасца обавештења на начин како је то предвиђено у Смерницама BEREC-а односно није у свему поступио по одредби 39. Закона који обавезује да „Обавештење из става 1. овог члана подноси се на обрасцу, чији садржај и изглед прописује Регулатор узимајући у обзир релевантне смернице Тела европских регулатора за електронске комуникације (BEREC).“ С тим у вези истичемо да у Нацрту правилника у делу Електронске комуникационе мреже (ЕКМ) и инфраструктуре (ЕКИ) образац предвиђа код инфраструктуре упис физичке инфраструктуре у дата центрима што није у складу са BEREC-овим Смерницама.

Надаље, у делу табеле која се односи на пружање електронских комуникационих услуга предвиђено је нотирање изнајмљивања електронских комуникационих ресурса у дата центрима, cloud капацитети,...

Указујемо да у BEREC-овим Смерницама, на чије се руковођење приликом израде овог Правилника Регулатор обавезао, сходно одредбама члана 39 став 2 Закона, није предвиђена обавеза уписа наведених података.

Надаље, примера ради, истичемо да и у земљама у окружење не постоји обавеза достављања информација везаних за дата центре односно да су њихови образци обавештења о отпочињању обављања делатности усклађени са BEREC-овим Смерницама. С тим у вези упућујемо на хрватски Правилник о начину и увјетима обављања делатности електроничких комуникацијских мрежа и услуга у чијем прилогу су образци за обавештавање обављања делатности електронских комуникација. У наведеном Правилнику у образцима није предвиђен упис физичке инфраструктуре у дата центрима односно нотирање изнајмљивања електронских комуникационих ресурса у дата центрима, cloud капацитети. У обрасцу који се односи на податке о електронским комуникационим услугама, под ставком остало прописано је достављања информација о услугама давања приступа и заједничког коришћења електроничке комуникацијске инфраструктуре и повезане опреме. Наведени приступ и заједничко коришћење треба тумачити у складу са одредбама Правилника о начину и увјетима приступа колокације и заједничког коришћења електроничке комуникационе инфраструктуре и друге повезане опреме.

У наведеном Правилнику није прописано заједничко коришћење електронских комуникационих ресурса у дата центрима. Наиме предмет регулисања наведеног Правилника је...“ начин и увјети приступа, колокације и заједничког кориштења кабелске канализације и антенских ступова, зграда и других припадајућих грађевина и опреме, или до прве сабирне тачке, разина расположивости слободног простора у тој инфраструктури и темељне саставнице уговора о приступу, колокацији и заједничком кориштењу“. Надаље, у члану 19. прописани су Услови приступа и заједничког кориштења зграда и других припадајућих грађевина и опреме. У ставу 1. наведеног члана прописано је да „1 Оператор корисник доставља инфраструктурном оператору захтјев за приступ и заједничко кориштење зграде и друге припадајуће грађевине и опреме.“ Из наведеног се закључује да друга припадајуће грађевине и опрема се односе на зграде и приступ истима у циљу пружања електронских комуникационих услуга.

Сходно наведеном, може се закључити да ни посредно ни непосредно хрватски образац обавештења о отпочињању обављања делатности не садржи обавезу достављања информација о заједничком коришћењу електронских комуникационих ресурса у дата центрима. Слична регулаторна ситуација је и у Црној Гори, у којој образац обавештења садржи још мањи сет информација обавештења отпочињања обављања делатности електронских комуникација односно ни у наведеном обрасцу није прописана обавеза уписа о заједничком коришћењу електронских комуникационих ресурса у дата центрима. У складу са наведеним, предлагемо да Регулатор поступи у складу са обавезом прописаном у члану 39. Закона и усклади образац обавештења са BEREC-овим Смерницама и позитивном праксом поступања у овој области у регулативи из земаља у окружењу.

Члан 5. став 2.

Релевантна одредба: „Обавештење о отпочињању делатности електронских комуникација мора најмање да садржи изјаву привредног субјекта, односно привредног друштва, о намери започињања пружања јавних електронских комуникационих мрежа и/или услуга, као и попуњен Образац ОБ који садржи податке, који су потребни за идентификацију привредног субјекта који обавља делатност електронских комуникација, адресу веб презентације привредног субјекта која је повезана са пружањем јавних комуникационих мрежа и/или услуга ако постоји, податке о лицу за контакт, предвиђени датум почетка, промене или окончања пружања јавне електронске комуникационе мреже или услуге и мора бити и потписано од стране одговорног лица.

Уз обавештење из става 1. овог члана привредни субјект је дужан да достави: 1) модел уговора за услуге које се пружају корисницима, 2) текст општих услова за пружање услуга,“

Коментар:

Закон у члану 39. став 3. утврђује које податке је потребно да најмање садржи обавештење о отпочињању делатности. Из наведеног члана Закона произилази да је реч о **садржини обавештења и подацима које треба да садржи то обавештење а не и о додатној документацији** (моделу уговора и текст општих услова) које Нацрт правилника прописује као обавезну документацију коју треба доставити уз обавештење. Законом таква документација и обавеза њеног достављања, уз обавештење није предвиђена, тако да се намеће закључак да је чланом 5. став 2. Правилника поменута законска одредба допуњена као и да су истом проширене обавезе привредног субјекта приликом достављања обавештења о пружању јавних електронских комуникационих мрежа и/или услуга.

Подзаконским актима не могу се наметати веће обавезе него законима на основу којих су ти акти и донети . С тим у вези, предлагемо усклађивање члана 5. став 2. тач. 1) и 2) са чланом 39. став 3. Закона.

Члан 9. став 1. тачка 2)

Релевантна одредба: „Изузетно, уколико привредни субјект обавести Регулатора о престанку обављања делатности електронских комуникација након истека рока из члана 6. овог правилника, Регулатор брише привредни субјект из евиденције са даном достављања обавештења у писаном облику

2) ако привредни субјект не пружа јавну електронску комуникациону мрежу и/или услугу дуже од шест месеци непрекидно, **односно не испуњава обавезе прописане Законом и важећим подзаконским актима, даном утврђеним решењем Регулатора;**

Коментар:

У члану 9. Нацрта правилника прописани су случајеви када регулатор брише привредни субјект из евиденције привредних субјеката (што је преузето из члана 39. став 11. Закона), с тим да је поред тих законом предвиђених случајева, у Правилнику у члану 9. тачка 2. наведен и случај дефинисан на следећи начин: **“.....односно не испуњава обавезе прописане Законом и важећим подзаконским актима,....”**

Из наведене формулације не произилази о којим законским обавезама, чије неиспуњење повлачи брисање из регистра, је реч, будући да се у случају неиспуњења обавеза из Закона (које су прецизно наведене законским одредбама) од стране оператора примењују његове казнене одредбе, а примена санкција из тих одредаба не подразумева брисање из евиденције оператора. Таква формулација наводи на закључак да се случајеви брисања из евиденције оператора, предвиђени Законом, проширују овим Нацртом правилника што није у складу са правилом да сваки подзаконски пропис, као правни акт нижег ранга, мора да буде у складу са законом и да треба да представља разраду законских одредаба, а истим се не могу установљавати нова овлашћења нити се могу прописивати нова права и обавезе мимо оквира датог у релевантном законском пропису.

Подзаконским актима не могу се наметати веће обавезе него законима на основу којих су ти акти и донети С тим у вези, предлагемо усклађивање члана 9. став 1. тачка 2) са чланом 39. став 11. Закона.

Члан 9 став 2.

Релевантна одредба: „Регулатор брише привредни субјект из евиденције привредних субјеката у следећим случајевима:

1) када привредни субјект у писаном облику обавести Регулатора о престанку обављања делатности, даном престанка пружања јавне електронске комуникационе мреже и/или услуге у складу са чланом 7. овог правилника.

Изузетно, уколико привредни субјект обавести Регулатора о престанку обављања делатности електронских комуникација **након истека рока из члана 6.** овог правилника, Регулатор брише привредни субјект из евиденције са даном достављања обавештења у писаном облику;

Коментар:

Указујемо да се одредба из члана 9. става 2. грешком прописано **..“ након истека рока из члана 6.** Наиме, у члану 6. Нацрта правилника на коју се позива одредба из члана 9. регулисан је рок за издавање потврде о упису података у регистар привредних субјеката.

С обзиром да члан 9. регулише брисање података из евиденције привредних субјеката у наведеном члану неопходно је позвати се на рок из члана 7. који регулише промене и престанак обављања делатности а не на рок из члана 6 Нацрта правилника. Наглашавамо, да је и у актуелном Правилнику о начину обављања делатности електронских комуникација по режиму општег овлашћења („Службени гласник РС“, бр. 58/18 и 78/21- у даљем тексту: Правилник)) у члану 7., који регулише услове брисања оператора из евиденције извршено позивање на рок из члана 5. који регулише промене и окончање делатности а не на рок из члана 6. наведеног Правилника који регулише издавање потврде о упису података у евиденцију оператора.

Члан 10. став 1. тачка 4)

Релевантна одредба: „Накнаде и такса се плаћају у складу са Законом, законом којим се уређују накнаде за коришћење јавних добара и општим и појединачним актима Регулатора, и то за:

1. обављање делатности електронских комуникација, од дана отпочињања делатности електронских комуникација по режиму општег овлашћења;
2. коришћење радиофреквенцијског спектра, од дана почетка коришћења утврђеног решењем из појединачне дозволе за коришћење радиофреквенцијског спектра;
3. коришћење нумерације, од дана издавања дозволе за коришћење нумерације;
- 4. финансирање универзалног сервиса;**
5. пружање услуга из надлежности Регулатора“.

Коментар:

Финансирање универзалног сервиса у досадашњем Правилнику није било регулисано у оквиру дела који се односи на плаћање накнада, већ у оквиру посебног члана који је регулисао само обавезу финансирање универзалног сервиса. У Нацрту правилника, у прелазним и завршним одредбама, прописано је да чланови 11. и 12. из претходног Правилника а који се односе на одређивање висина накнада остају на снази. Наведени чланови регулишу само начин плаћања накнада које су обухваћене чланом 9. претходног Правилника али не и нову накнаду уведено у члану 10. став 1. тачку 4) у Нацрта правилника, која се односи на финансирање универзалног сервиса. С тим у вези, указујемо да у општем акту не могу да се прописује обавезе плаћања нанакнада и такси а да се не пропише и начин одређивања висина накнада као што је урађено у напред наведеном члану Нацрта правилника, који се односи на обавезу финансирања универзалног сервиса. Наиме, када се у законском и подзаконском акту уводи обавеза плаћања накнада и такси у истом том акту се дефинише и начин одређивања висина накнада у циљу транспарентности. Увођење накнада и такси у једном подзаконском акту без дефинисања начина обрачуна накнаде чак и без упућивања на други акт ствара правну неизвесност и нетранспарентност.

Надаље, мишљења смо да обавеза финансирања универзалног сервиса по својој природи представља допринос а не накнаду и таксу па се и из тог разлога не може финансирање универзалног сервиса сврстати у оквиру члана који регулише плаћање накнада и такси. Да је у питању допринос произилази и из Закона о електронским комуникацијама Црне Горе (чл.95.), Закона о електроничким комуникацијама Хрватске (чл.124.) и из релевантних одредби ЕЕСС . У наведеним законима прописано је да се обрачун нето трошка који је основ за накнаду нето трошка универзалног сервиса утврђује у складу са прописима о државној помоћи. Да је у питању накнада и такса не би се усклађивала са прописима о државној помоћи. У Србији је за област државне помоћи релевантан Закон о контроли државне помоћи, члан 6. са којим би требало да се усклади начин обрачуна нето трошка.

У складу са напред наведеним предлажемо брисање чл.10. ст.1 тачке 4) која се односи на финансирање универзалног сервиса из области накнада и такси из напред наведених разлога. Обавеза финансирања универзалног сервиса може да се регулише на начин утврђен у претходном Правилнику, као посебан члан који прокламује обавезу.

Телеком Србија не оспорава основаност постојања обавезе финансирања универзалног сервиса. Она је установљена у ЕУ у директивама о универзалном сервису, у ЕЕСС као и у законоданом оквиру земаља у окружењу и у регулаторно-правном оквиру РС који

регулише област електронских комуникација. Напротив, залажемо се да се уважава принцип транспарентности, недискриминације и пропорционалности у регулисању предметне материје. С тим у вези истичемо да, иако је и у претходном ЗЕК-у у члану 57. било прописано доношење акта који ће на ближи начин уредити поступак документовања прекомерних трошкова и мерила за остваривање права на накнаду прекомерних трошкова, Регулатор такав акт до сада није донео, што је у наведеној области створило правна празнина с обзиром да је законодавац предметну материју у претходном ЗЕК-у регулисао на начелан начин.

Узимајући у обзир чињеницу да је планирано доношење Правилника о начину документовања прекомерних трошкова и мерила за остваривање права на надокнаду прекомерних трошкова у року од 18 месеци од доношења ЗЕК-а, очекујемо да ће наведена област бити регулисана транспарентно, недискриминаторно и пропорционално, уважавајући најбоља законодавна решења из ЕУ и земаља у окружења. С тим у вези указујемо да Закон о електроничким комуникацијама Хватске поред заштите малих оператора предвиђа и заштиту интереса великих оператора, како исти не би били оштећени наметањем неоправдано великих обавеза приликом финансирања универзалног сервиса. Као основ за обрачун учешћа у финансирању универзалног сервиса требао би да се узме приход настао само на релевантном тржишту на коме се пружа услуга универзалног сервиса а не приход остварен од пружања свих услуга електронских комуникација. Напомињемо, да смо коментаре везане за накнаде износили и у поступку доношења Закона у односу на висину и начин обрачуна накнада.

Члан 11.

Предлог измене:

У члану 11. Нацрта правилника, у оквиру кога су регулисани Остали услови за обављање делатности електронских комуникација, мишљења смо да је било потребно да се на ближи начин разраде општи и посебни услови пружања јавних електронских комуникационих мрежа и/или услуга који су регулисани у члану 40. Закона. Уместо наведеног очекиваног и целисходног нормативног решења, члан 11. Нацрта правилника на најопштији, начелан начин привредне субјекте обавезује да испуне услове прописане Законом, подзаконским актима, другим прописима, српским, европским и међународним стандардима који регулишу таксативно наведених 15 области (не нужно 15 закона), при чему на овакав начин, без ближег објашњења појединих норми сврха доношења подзаконског акта није јасна.

Сходно наведеном, предлажемо брисање члана 11. Нацрта правилника.

Подзаконским актом су требали на ближи и подробнији начин разраде општи и посебни услови пружања јавних електронских комуникационих мрежа и/или услуга који су регулисани у члану 40. Закона. С обзиром да је наведено регулаторно решење изостало, мишљења смо да је потребно брисање наведеног члана који на начелан начин регулише предметну област што није у складу са правном природом подзаконских аката који имају функцију прецизирања и разраде законских решења.

Члан 12.

Релевантна одредба: „Даном ступања на снагу овог правилника престаје да важи Правилник о општим условима за обављање делатности електронских комуникација по режиму општег овлашћења („Службени гласник Републике Србије“, бр. 58/18 и 78/21),

осим одредаба чл. 10. и 11. које остају на снази до ступања на снагу подзаконског акта из члана 29. став 4. Закона“.

Предлог измене:

Предлажемо допуну члана 12. (прелазне и завршне одредбе) који регулише престанка важења Правилника о општим условима за обављање делатности електронских комуникација по режиму општег овлашћења („Службени гласник Републике Србије“, бр. 58/18 и 78/21), тако да се поред одржавања на снази одредаба чл. 10. и 11., а које остају на снази до ступања на снагу подзаконског акта из члана 29. став 4. Закона, остави на снази и члан 12. Заштита права потрошача у области електронских комуникација, до ступања на снагу подзаконског акта из члана 126. став 9. Закона.

С обзиром да ће подзаконским актом на ближи и подробнији начин да се регулишу информације које се односе на заштиту права крајњих корисника, мишљења смо да и члан 12. из Правилника о општим условима за обављање делатности електронских комуникација по режиму општег овлашћења („Службени гласник Републике Србије“, бр. 58/18 и 78/21) треба да остане на снази до ступања на снагу подзаконског акта из члана 126. став 9. Закона.

С поштовањем,

ГЕНЕРАЛНИ ДИРЕКТОР



Владимир Лучић