

**Regulatorna agencija
za elektronske komunikacije
i poštanske usluge (RATEL)**

Palmotićeve 2
11000 Beograd

Predmet: Prilog SBB-a javnoj raspravi u pogledu Nacrta Pravilnika o uslovima pristupa do prve ili nakon prve razdelne tačke i načinu raspodele troškova

16.11.2023. godine

I UVOD

Serbia Broadband – Srpske kablovske mreže (u daljem tekstu: SBB) se zahvaljuje Regulatornoj agenciji za elektronske komunikacije i poštanske usluge na prilici da uputi svoje predloge na **Nacrt Pravilnika o uslovima pristupa do prve ili nakon prve razdelne tačke i načinu raspodele troškova** (u daljem tekstu: Nacrt Pravilnika), kao i na produženju inicijalnog roka za izjašnjenje.

SBB je operator koji preko 20 godina pruža javne fiksne telekomunikacione usluge u Republici Srbiji (usluge distribucije medijskih sadržaja, pristupa internetu, kao i usluge fiksne telefonije). SBB posluje u okviru United Grupe, koja je među vodećim grupacijama u oblasti pružanja telekomunikacionih i medijskih usluga u regionu Jugoistočne Evrope. U okviru UG tako posluju i telekomunikacione kompanije koje u svom portfoliju nude i mobilne i fiksne usluge, poput operatora Telemach u Sloveniji i Hrvatskoj, operatora Vivacom u Bugarskoj, te operatora Nova u Grčkoj ili samo fiksne, poput operatora Telemach u BiH.

Samim tim, putem razmene iskustava u okviru kompanija koje čine grupaciju svesni smo razvoja simetrične regulacije na tim tržištima, pa i one koja se tiče pristupa infrastrukturi zgrada ili tačkama neposredno izvan zgrada, radi pružanja usluga krajnjim korisnicima. Takođe, određene države su i pre usvajanja Evropskog kodeksa elektronskih komunikacija¹ (u daljem tekstu: EK), imale praksu u uspostavljanju nekog vida obaveze pristupa infrastrukturi na tački koja je blizu korisnicima, koja može biti značajna u detaljnijem uređivanju ovog važnog pitanja (poput Francuske, Španije i Portugala), pa ćemo u nastavku koristiti i iskustva tih država.

¹ Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 establishing the European Electronic Communications Code.

Ovde želimo da istaknemo i to da Republika Srbija još uvek u svoje zakonodavstvo nije implementirala Direktivu EU 2014/61 (*Broadband Cost Reduction Directive - BCRD*²), koja u brojnim segmentima olakšava pristup infrastrukturi za operatore koji traže pristup, a u odnosu na koju je EU regulativa koja uređuje simetričnu regulaciju u pogledu pristupa infrastrukturi koju uređuje Nacrt pravilnika komplementarna. Takođe, simetrična regulacija ne bi trebalo da se posmatra van konteksta drugih vidova regulacije (*ex ante*), jer je krajnji cilj obe vrste regulative uklanjanje barijera i podsticanje konkurencije i omogućavanje alternative krajnjim korisnicima u maloprodaji.

Kao što je RATEL-u nesumnjivo poznato, SBB je svoju mrežu decenijama unazad razvijao preko proširenja sopstvene infrastrukture (izgradnjom i akvizicijama), u velikom broju gradova u Srbiji. Ipak, izgradnja infrastrukture nije najoptimalnije rešenje u svim sredinama, posebno imajući u vidu visoke nenadoknadive troškove, dugotrajne regulatorne procedure i operativne poteškoće sa građevinskim radovima, te za dalje širenje mreže radi pružanja usluga krajnjim korisnicima. Konstantno upozoravamo i regulatora i nadležno ministarstvo, kao i druge relevantne aktere na svakodnevne opstrukcije i sprečavanje SBB-a da ponudi svoje usluge, jer se SBB-u ne dozvoljava da širi svoju mrežu (pre svega zbog nerazumevanje lokalnih samouprava i javnih komunalnih preduzeća pojedinih gradova, kao što su Bečej, Bor, Smederevo i drugi). Poznati su Vam i problemi koji se tiču onemogućavanja pristupa infrastrukturi Telekom-a koji je operator sa značajnom tržišnom snagom na veleprodajnom tržištu lokalnog pristupa elementima mreže koji se pruža na fiksnoj lokaciji, pa i u odnosu na tzv. kablovsku kanalizaciju.

U brojnim lokalnim sredinama, alternativni operatori su jedino putem kablovske kanalizacije mogli da pristupe krajnjim korisnicima, delimično zbog prirode terena, ali i zbog odluka lokalnih samouprava, koje često i bez opravdanja onemogućavaju širenje mreže. Međutim, i tu se SBB suočavao i suočava sa brojnim problemima, imajući u vidu ponašanje operatora sa ZTS Telekom Srbija koji suprotno svojim regulatornim obavezama kontinuirano odbija da omogući pristup na nediskriminatornoj osnovi kablovskoj kanalizaciji. Poznato vam je da je od 379 zahteva za pristup kablovskoj kanalizaciji tokom 2020. i 2021. godine odbijeno više od 98% zahteva.

Pored toga, RATEL nije u potpunosti i adekvatno iskoristio ni mogućnosti postojeće regulative da alternativnim operatorima olakša pristup infrastrukturi radi pružanja usluga krajnjim korisnicima, na primer kod primene instituta zajedničkog korišćenja iz člana 51 prethodno važećeg Zakona o elektronskim komunikacijama³ (videti rešenje povodom zahteva SBB u odnosu na zajedničko korišćenje infrastrukture EPS-a)⁴. Ako se na to doda i potpuni izostanak prakse u primeni pravila BCRD, može se opravdano postaviti pitanje primene Nacrta pravilnika u obliku u kome je ponuđen na javnoj raspravi.

Ovaj Nacrt pravilnika, kao što smo rekli, bi trebalo da bude komplementaran *ex ante* regulativi i pravilima BCRD, te nadogradnja u kontekstu zajedničkog korišćenja, a sve da bi se ispunili ciljevi i

² Directive 2014/61/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on measures to reduce the cost of deploying high-speed electronic communications networks.

³ Službeni Glasnik RS, br. 44/10, 60/13- odluka US, 62/14 i 95/18-dr. zakon.

⁴ Videti Rešenje RATEL-a broj 1-01-3491-8/19-25 od 04.10.2019. godine.

načela razvoja elektronskih komunikacija, pre svega u pogledu efikasnosti u razvijanju mreža elektronskih komunikacija i omogućavanje alternative krajnjim korisnicima u maloprodaji. Drugim rečima, sa relevantnim odredbama ZEK (član 58 st. 5-16 ZEK), i ovim Nacrtom pravilnika, se zapravo preskače nekoliko stepenika u razvoju pravila pristupa i odmah uvodi nova (komplikovanija) regulativa u oblasti telekomunikacija, a da brojni problemi koji se uočavaju u praksi u primeni drugih vidova regulative nisu rešeni.

Zato smatramo da je pre formulisanja Nacrta pravilnika bilo neophodno analizirati analizu učinaka prethodne regulative (*ex ante* i instituta zajedničkog korišćenja)⁵, kao i mapiranje stanja na terenu, da bi se prikupili podaci o stanju konkurencije i pravilno propisali uslovi za pristup prilagođeni domaćim prilikama. EU dokumenti, poput odredaba EK, i Smernica BEREC-a za primenu člana 61/3 tog kodeksa⁶ (u daljem tekstu: BEREC Smernice), koje RATEL pominje u obrazloženju Nacrta pravilnika, jesu neophodni ali su i nedovoljni korak u definisanju detalja relevantnih za pristup infrastrukturi zgrada.

RATEL u obrazloženju donošenja Nacrta pravilnika pominje i „*praksu drugih država*“, ali ne referiše koje su to države, da li su uporedive sa našom zemljom, odnosno da li su tržišne prilike u tim državama uporedive, da li je stanje mreže u tim zemljama slično, kakav je učinak mera prethodne (*ex ante*) regulacije u tim državama na relevantnim tržištima, kako se primenjivala BCRD i koje su pouke izvučene iz te primene itd.

Ako posmatramo skromne učinke prethodnog regulatornog okvira u pogledu stanja konkurencije, ovako uopštena pravila nove regulative mogu samo da pogoduju operatoru sa ZTS koji ne primenjuje ni svoje obaveze po *ex ante* regulativi, a sada će dobiti mogućnost da zahteva pristup od drugih operatora po uslovima koji nisu dovoljno definisani, pa su podložni različitim tumačenjima i nesumnjivo će dovesti do velikog broja sporova između operatora, gde bi RATEL trebalo da arbitrira.

Nažalost, iskustvo koje u sporovima u pogledu primene *ex ante* regulative ima SBB, pokazuje da će i potencijalni budući sporovi u kontekstu nove (simetrične regulacije) gotovo izvesno ići u prilog operatoru sa ZTS, a ne drugim operatorima.

Iako pozdravljamo produženje roka za dostavljanje komentara, smatramo da je za pravilnik koji zapravo uvodi potpuno novi koncept regulacije, ipak trebalo adekvatno mapirati stanje na terenu i napraviti adekvatne uporedne analize, a svakako je trebalo uključiti operatore koji su svojom praksom i iskustvom mogli da doprinesu da Nacrt pravilnika bude operativniji i primereniji našem tržištu. Ovo naročito ako uzmemo u obzir činjenicu da član 173 stav 3 ZEK-a propisuje rok od 18 meseci da se ovaj podzakonski akt donese, što znači da je krajnji rok da RATEL usvoji pravilnik 07.11.2024. godine.

⁵ Pa i implementiranje BCRD u srpsko zakonodavstvo.

⁶ BEREC Guidelines on the Criteria for a Consistent Application of Article 61 (3) EEC (BoR (20) 225, 10-12-2020).

Uprkos svemu, u zadatim okvirima, želimo da pružimo konstruktivni doprinos izradi Nacrta pravilnika kroz naše komentare, predloge i sugestije, sve u cilju da se dobije optimalni regulatorni okvir koji će postići adekvatni balans između različitih interesa i daljeg razvoja industrije. Istovremeno predlažemo da RATEL razmotri mogućnost da Nacrt pravilnika povuče iz dalje procedure i nastavi sa konsultacijama sa zainteresovanim stranama, uz mogućnost da organizuje i javne skupove gde bi detaljno predstavio svrhu nove regulative, predložena rešenja i pojasnio šta je osnov za formulisanje pojedinih pravila (osim EK i Smernica BEREC-a), identifikovao države koje su bile uzor za formulisanje pravila, pojasnio zašto su primeri tih država adekvatni za naše prilike, i generalno da kontekst primene nove regulative na domaćem tržištu. Ako ne, predlažemo da RATEL i nakon formalnog okončanja nastavi konsultacije za zainteresovanim stranama sve u cilju da se dobije operativniji podzakonski akt primenljiv u domaćim prilikama.

II NAČELNI KOMENTARI

2.1 Nejasni opseg primene Pravilnika

Član 58 st. 5-16 ZEK propisuju uslove za pristup koji se odnose kako na vlasnike infrastrukture koji nisu operatori, tako i na one koji jesu operatori (privredni subjekti). Stav 5 pomenutog člana izričito propisuje sledeće: „Privredni subjekt **može da zahteva pristup kablovima i kablovskoj instalaciji kao i pripadajućim sredstvima unutar zgrada** ili do prve sabirne ili razdelne tačke, kada je ta tačka smeštena izvan zgrade, ..., a stav 11 govori i o mogućnosti proširivanja obaveze nakon prve sabirne ili razdelne tačke. Sa druge strane, predmet pravilnika je u Nacrtu pravilnika propisan na sledeći način: „Ovim pravilnikom bliže se propisuju uslovi pristupa do prve ili nakon prve razdelne tačke, radi zajedničkog korišćenja pripadajućih sredstava unutar zgrada, postojeće kablovske instalacije i kablova do krajnjeg korisnika, ukoliko je repliciranje infrastrukture ekonomski neefikasno i/ili tehnički neizvodljivo, kao i način raspodele troškova.“ Dakle, član koji uređuje predmet pravilnika ne propisuje da se on odnosi na pristup „kablovima i kablovskoj kanalizaciji“.

2.2 Dostupnost informacija

Dostupnost informacija o infrastrukturi koja je generalno podobna za zajedničko korišćenje radi pružanja usluga elektronskih komunikacije je jedno od prethodnih pitanja koje bi trebalo razrešiti da bi regulativa koja uređuje pristup uopšte imala smisla.

Tako relevantne odredbe BCRD propisuju obavezu omogućavanja pristupa „osnovnim informacijama o dostupnoj fizičkoj infrastrukturi na području postavljanja“, a koje minimalno treba da sadrže informacije o lokaciji i trasi, vrsti i trenutnom korišćenju infrastrukture i kontakt informacije⁷, s tim da tražilac pristupa navede oblast za koju traži informacije. Dostupnost tih informacija, kada se radi o bilo kom javnom telu, bi trebalo omogućiti putem „jedinственe informativne tačke“, „uz određena ograničenja kojim bi se omogućile bezbednost i integritet mreže, posebno mreže unutar kritične infrastrukture, ili kako bi se zaštitile legitimne operativne i poslovne tajne“⁸, a ako osnovne informacije

⁷ BCRD, Član 4 stav 1 tač. a)-c).

⁸ BCRD, Recital 20 i član 4 st. 2-4.

nisu dostupne putem jedinstvene informativne tačke trebalo bi obezbediti operatorima da informacije zahtevaju direktno pisanim zahtevom⁹. BCRD omogućava i tražiocima zahteva da im operatori koji poseduju odgovarajuću infrastrukturu omoguće i pregled te infrastrukture radi potencijalnog zajedničkog korišćenja, odnosno pribavljanje informacija pregledom na licu mesta¹⁰. Budući da je cilj koji BCRD treba da ispuni identičan ciljevima člana 61 EK, člana 58 ZEK i Nacrta zakona, shodno tome se mogu uspostaviti slična pravila u pogledu dostupnosti informacija.

U odnosu na pristup konkretnoj infrastrukturi koja se uređuje ovim Nacrtom pravilnika, iskustva država koje imaju praksu u primeni pravila pristupa sabirnoj ili razdelnoj tački drugog operatora, daju različita rešenja kako bi se dostigla transparentnost i dostupnost informacija, pa tako:

- U Portugalu se dostupnost informacija koja se tiče infrastrukture zgrada obezbeđuje putem ograničenog pristupa sekciji na internet stranici portugalskog regulatora (ANACOM);
- U Francuskoj operator koji planira izgradnju FTTP infrastrukture daje set informacija potencijalno zainteresovanim operatorima koji se nalaze na unapred definisanoj listi. Radi se o sledećim informacijama: adresa zgrade, podatke o vlasniku, broj rezidencijalnih ili poslovnih objekata u zgradi, kontakt osobe za podnošenje zahteva, lokacija sabirne tačke – adresa, okruženje, načini pristupa, tehničke karakteristike instalirane opreme na sabirnoj tački, procedura za konektovanje na tu opremu, informacije o modelima ko-investiranja);
- U Španiji, prvi operator koji razvije svoju mrežu u zgradi mora drugim operatorima da pruži ažurirane informacije o zgradama gde instalira optiku po odgovarajućoj odluci nacionalnog regulatora, a operator koji ima određeni broj BP (building pass) mora da objavi standardnu ponudu za zajedničko korišćenje privodnih segmenata vlakana, što uključuje tehničke i ekonomske uslove, kao i procedure koje mora da ispuni tražilac pristupa i SLA¹¹.

Iako ovi primeri nisu u potpunosti primenjivi na srpske prilike, daju putokaz na koji način bi se mogla obezbediti transparentnost informacija koje se tiču sabirne/razdelne tačke. Pre svega, RATEL već u ovom trenutku po članu 56 ZEK¹² vodi ažurnu bazu podataka o vrsti, geografskoj lokaciji i raspoloživosti svih kapaciteta elektronske komunikacione mreže i pripadajućih sredstava u skladu sa zakonom i podzakonskim aktima kojima se uređuje oblast nacionalne infrastrukture geoprostornih podataka, metapodataka, interoperabilnost, mrežni servisi, pristup skupovima i servisima podataka. Zato ima smisla da se primeni i portugalski model, tako što će se u okviru postojeće baze uvesti posebna evidencija koja se tiče dostupnosti podataka vezanih za pristup infrastrukturi zgrade, te razdelnoj/sabirnoj tački, te unapred propisati podaci koji će biti dostupni i kriterijumi za određivanje operatora koji će dostavljati podatke koji se tiču infrastrukture u zgradama, kao i sabirne/razdelne tačke.

⁹ BCRD, Recital 22.

¹⁰ BCRD, Recital 22, i član 4 stav 5.

¹¹ WIK Consult – Best Practice for Passive Infrastructure Access, Izveštaj koji je WIK napravio za Vodafone, april 2017. godine, str. 54 i 55.

¹² Ali i po prethodno važećem okviru – član 52 ranije važećeg ZEK-a.

U svakom slučaju bi trebalo detaljno razraditi član 5 Nacrta pravilnika, uz korišćenje postojećih baza/evidencija (videti i konkretne primedbe), sa ograničenjima dostavljanja podataka radi zaštite legitimnih interesa poput poslovne tajne, bezbednosti i integriteta mreže.

2.3 Potreba propisivanja metodologije načina utvrđivanja cene pristupa/raspodele troškova

RATEL Nacrtom pravilnika, izbegava da se direktnije odredi u odnosu na pitanje metodologije određivanja cene pristupa/raspodele troškova, i predviđa isključivo uopštene principe i uopšteno pozivanje na neimenovane evropske preporuke.

Čini se da pristup po kome će RATEL reagovati *ad hoc*, bez primene unapred precizno zadate metodologije, ne doprinosi unapređenju regulacije i pravnoj sigurnosti i dovodi do stvarnog rizika da se greške iz prošlosti ponove.

Ovde ćemo ponovo podsetiti RATEL na njegovu praksu u primeni instituta zajedničkog korišćenja, konkretno načinu kako je razrešen spor oko zahteva SBB-a RATEL-u da odredi obavezu pristupa infrastrukturi EPS-a primenom člana 51 ranije važećeg ZEK-a 2019. godine. Tada je RATEL uprkos izričitoj zakonskoj odredbi člana 51 stav 3¹³, propustio da utvrdi raspodelu troškova, uzimajući u obzir prethodna ulaganja, podsticanje daljih ulaganja i mogućnost povraćaja ulaganja po razumnoj stopi s obzirom na povezane rizike i zapravo zaključio da je nerazumna cena koju je nametnuo operator EPS ta koju bi SBB trebalo da plaća za zajedničko korišćenje infrastrukture¹⁴.

Ukoliko bi način određivanja cene/raspodele troškova ostao na nivou principa iz Priloga 2 Nacrta pravilnika (koji su slično formulisani kao i oni iz člana 51 prethodnog ZEK-a), slični scenario može da se dogodi i u budućnosti, odnosno da se načela i principi arbitrarno tumače na način da u efektu pogoduju jednoj strani. Dodatno, *ad hoc* odlučivanje uvećava rizik da se u suštinski istim situacijama dobiju potpuno drugačiji ishodi što bi neminovno vodilo ka nejednakom tretmanu operatora.

Upravo da bi se to izbeglo, i da bi se obezbedio minimalni stepen pravne sigurnosti i predvidivosti postupanja regulatora, smatramo da bi ovaj Nacrt pravilnika morao da, makar primera radi predloži model (ili modele) u određivanju cene/raspodele troškova kako bi već u fazi pregovora operatori mogli da imaju predstavu o tome koji bi se model primenjivao ako bi došlo do spora.

U tom smislu, ukazujemo RATEL-u na neke primenjene modele u uporednoj praksi. Na primer, u Francuskoj se cene određuju komercijalno, a regulator (ARCEP) može da reaguje u slučaju spora. Bez obzira na to, ARCEP je objavio svoj troškovni model kako bi pružio podršku operatorima u

¹³ "Ako ugovor iz stava 2. ovog člana ne bude zaključen u roku od 60 dana od dana podnošenja zahteva za zaključenje ugovora, Agencija je ovlašćena da, kada su ispunjeni uslovi iz stava 1. ovog člana, na zahtev zainteresovane strane ili po službenoj dužnosti, donese rešenje kojim se utvrđuje zajedničko korišćenje, uključujući i raspodelu troškova, uzimajući u obzir prethodna ulaganja, podsticanje daljih ulaganja i mogućnost povraćaja ulaganja po razumnoj stopi s obzirom na povezane rizike."

¹⁴ Rešenje RATEL-a broj 1-01-3491-8/19-25 od 04.10.2019. godine.

komercijalnim pregovorima. U zavisnosti od osnovne podele na područja sa većom gustinom naseljenosti (gde prvi operator snosi 90% troškova, zbog njegove prednosti kao prvog učesnika na konkretnom području, a ostatak snose kasniji operatori), i sa manjom gustinom naseljenosti (gde prvi operator snosi 100% troškova, a naredni plaćaju naknadu prethodnom operatoru kad god se operator koji pruža uslugu krajnjem korisniku promeni). U praksi su čak primenjeni i drugi modeli, budući da operator Orange u svojoj standardnoj ponudi nudi ko-investiranje u oblastima sa visokom gustinom naseljenosti za pristup ožičenjima u zgradama¹⁵, gde se dele troškovi izgradnje, plaća fiksna naknada (po IRU 30) i dodatno periodična naknada po aktivnoj liniji. U manje naseljenim mestima, inkrementalni troškovi ko-investiranja po 5% sa IRU 20 i dodatno periodična naknada po aktivnoj liniji. Kod nas bi se moglo reći da je primerenije određivanje cene za zakup, pre nego raspodela troškova.

Smatramo da bi RATEL, zbog problema u dosadašnjoj praksi, trebalo da deluje proaktivno i da odredi predloge modela raspodele troškova/određivanje cene, koji će služiti operatorima u komercijalnim pregovorima (po uzoru na francuski model), tako da obuhvati različite mogućnosti na raspolaganju operatorima (na primer model raspodele troškova, naknada za zakup i drugih primenljivih uporednih modela). Uvereni smo da vi takvo rešenje doprinelo tome da se broj potencijalnih sporova pred regulatorom u odnosu na cenu pristupa svede na razumnu meru.

2.4 Potreba propisivanja procedure za ostvarivanje prava pristupa između podnosioca zahteva i imaoca prava

Simetrična regulacija bi trebala da bude izuzetak od pravila čiji je cilj da se omogući razvoj VHCN mreža i zaštite interesi krajnjih korisnika. Zato je neophodno propisati i osnovna pravila koja se tiču procedure za ostvarivanje prava, i to već u momentu kada se podnosilac zahteva obraća imaocu prava, i to tako da se jasno predvide situacije kada je imalac prava ovlašćen da odbije pristup. Smatramo da se bližim regulisanjem ovih situacija može doprineti smanjenju potencijalnih sporova između imaoca prava i podnosioca zahteva (videti i konkretne komentare).

III KONKRETNI KOMENTARI

U nastavku ćemo dati konkretne predloge i komentare.

3.1. Predlažemo izmenu člana 1 Nacrta Pravilnika tako da glasi:

„Član 1

Ovim pravilnikom bliže se propisuju uslovi pristupa kablovima i kablovskoj instalaciji, kao i pripadajućim sredstvima unutar zgrada ili pristupa do prve sabirne ili razdelne tačke, kada je ta tačka smeštena izvan zgrade, radi zajedničkog korišćenja pripadajućih sredstava unutar zgrada, postojeće

¹⁵ Ibid, str. 53 i 60.

kablovske instalacije i kablova do krajnjeg korisnika, uslovi pristupa tački nakon prve sabirne/razdelne tačke, kao i način i postupak ostvarivanja pristupa ovim tačkama.“

Obrazloženje: Smatramo da se ovom formulacijom preciznije određuje opseg primene pravilnika, budući da relevantne odredbe člana 61/3 EK, BEREC Smernica i člana 58 ZEK govore o pristupu infrastrukturi u okviru zgrade, pristupu prvoj sabirnoj/razdelnoj tački kada je ona smeštena van zgrade i posebnim uslovima pod kojima će se omogućiti pristup i tački koja se nalazi van sabirne i razdelne tačke. Dodatno, Pravilnik ne uređuje samo uslove nego i postupak ostvarivanja prava, pa je član 1 Nacrta pravilnika dopunjen i u tom segmentu. Videti i pojašnjenje u 2.1.

2. Predlažemo izmenu i/ili dopunu sledećih definicija i u okviru člana 2:

- Tačka 1) menja se i glasi **Vlasnik infrastrukture** je, po pravilu, vlasnik sabirne/razdelne tačke, instalacija i kablova, odnosno pripadajućih sredstava koji nije operator, odnosno privredni subjekt. Izuzetno, vlasnik infrastrukture može biti i operator, odnosno privredni subjekt, ako poseduje dokaze da je izgradio istu, potpisao ugovor sa investitorom, vlasnikom zgrade i/ili sa odgovarajućim organom stambene zgrade.
- Tačka 3) menja se i glasi **sabirna/razdelna tačka** po pravilu predstavlja fizički pristupačnu tačku koja se nalazi što bliže krajnjim korisnicima, a gde je moguć pasivni pristup ožičenjima, kablovima i pripadajućim sredstvima. Može se nalaziti unutar zgrade (suteren, podrumске prostorije ili poseban deo zgrade) ili van zgrade (ulični orman ili sličan odgovarajući objekat). Izuzetno, kada pasivni pristup ne može da se ostvari, Regulatorno telo za elektronske komunikacije i poštanske usluge (u daljem tekstu: Regulator) može da ovu tačku odredi kao tačku koja je razumno blizu krajnjem korisniku na bazi aktivnog ili virtuelnog pristupa.
- Tačka 6) menja se i glasi **nove mreže** po pravilu predstavljaju mreže vrlo visokog kapaciteta u smislu definicije člana 4 stav 1 tačka 45) Zakona o elektronskim komunikacijama („Službeni glasnik RS“, broj 35/23) kod kojih je pružanje usluga krajnjim korisnicima počelo pre ne više od tri godine. Izuzetno, ukoliko su ulaganja u fizičku infrastrukturu (npr. novi kanali i ožičenje – kao što su optički vodovi) značajna i ako se očekuje da će preuzimanje ili tržišni udeo mreže biti ograničen, što zahteva prednost prvog učesnika, nadogradnje postojećih mreža će se takođe tretirati kao nove mreže u smislu ovog Pravilnika.

Predlažemo dodavanje nove tačke 3a) koja glasi:

- 3a) **tačka nakon prve sabirne/razdelne tačke** u smislu ovog Pravilnika podrazumeva prvu narednu pristupnu tačku koja je i) najbliža krajnjem korisniku i omogućava komercijalno održiv poslovni model efikasnom tražiocu pristupa, što efektivno omogućava tražiocu pristupa da ostvari dovoljne prihode u investicionom ciklusu koje su najmanje jednake očekivanim inkrementalnim troškovima, uključujući i kapitalne troškove za postavljanje mreže ii) dostupna u smislu tačaka 31-36 Smernica za kriterijume u vezi primene člana 61 EESS, za svrhe određivanja pristupa fizičkoj mrežnoj infrastrukturi, ili koja omogućava

primopredaju mreže i ako je neophodno mogućnost kolokacije, za potrebe određivanja aktivnog ili virtuelnog pristupa, kada bi to bilo opravdano u tehničkom i ekonomskom smislu, iii. ako je pristup dat, bi omogućila efikasnom tražiocu pristupa da prevaziđe visoke i trajne fizičke i ekonomske barijere koje je identifikovao Regulator. Ako Regulator odredi da je adekvatno segmentirati mrežu u različite klastere, tačka nakon prve sabirne/razdelne tačke se može razlikovati između tih klastera, kako bi se ispunili kriterijumi i.-iii.

Obrazloženje: Predlog dopune tačke 1) je usmeren na to da predvidi i mogućnost da vlasnik razdelne/sabirne tačke može biti i privredni subjekt, odnosno operator, a budući da takvi primeri postoje u praksi. Dopune tačke 3) su predložene da bi se izvršilo usklađivanje sa tačkom 37 BEREC Smernica¹⁶ koje izričito pominju i sabirnu i razdelnu tačku kao i pasivni, te aktivni/virtuelni pristup. Izmene tačke 6 su predložene da bi se izvršilo usklađivanje sa tačkom 94 BEREC Smernica koje predviđaju mogućnost da i nadogradnje postojeće mreže budu tretirane kao „nove mreže“, ako su izvršena značajna ulaganja¹⁷. Dodavanje nove tačke se predlaže da bi se izvršilo usklađivanje sa tačkom 85 BEREC Smernica¹⁸.

3.3 Predlažemo izmene i dopune člana 3 Nacrta pravilnika tako da se izmene stavovi 1 i 2, i izbrišu stavovi 3 i 4, tako da član 3 glasi:

„Sabirna/Razdelna tačka i kriterijumi za njihovo određivanje

Član 3

(1) Sabirnu/Razdelnu tačku postavlja Vlasnik ili imalac prava korišćenja razdelne tačke, kablovske instalacije i kablova (u daljem tekstu zajednički označeni kao: Imalac prava).

¹⁶ The first concentration or distribution point should normally be determined as a physically accessible point close to the end-user where passive access to wirings, cables and associated facilities is possible. However, exceptionally in cases where the accessibility requirements for providing passive access cannot be met at a point that is reasonably close to the end-user, NRAs may determine the first concentration or distribution point on the grounds of active or virtual accessibility.

¹⁷ Network deployments to be considered new, pursuant to subparagraph 3 (b) EECC: i. are limited to networks that were recently deployed, meaning that service provision to customers started no longer than five years ago, and ii. normally does not include upgrades of existing networks, unless the investments in physical infrastructure, e.g. new ducts and wiring – such as fibre lines – are significant and if the take-up or market share of the network is expected to be limited, thus requiring a first mover advantage.

¹⁸ The point beyond the first concentration or distribution point, pursuant to Art. 61 (3) subparagraph 2 EECC, is the first subsequent access point: i. that is located closest to the end-user, whilst providing for a commercially viable business case for an efficient access seeker, effectively allowing the access seeker to attain sufficient revenues over the time horizon of the investment that at least equal the expected incremental costs, including capital costs, for network deployment, ii. that is accessible, as described in paragraphs 31-36, for the purpose of imposing access to physical network infrastructure, or allows for network hand-over and if necessary the possibility for collocation, for the purpose of imposing active or virtual access, where this would be justified on technical or economic grounds, iii. that, if access is granted, would allow an efficient access seeker to overcome the high and non-transitory economic or physical barriers identified by the NRA. If the NRA determines it appropriate to segment the network into different clusters, the access points beyond the first concentration or distribution point may differ between those clusters, in order to meet the criteria set out in points i-iii above.

(2) Kada zahtevi za obezbeđivanje pristupa sabirnoj/razdelnoj tački ne mogu biti ispunjeni u tački koja je razumno blizu krajnjem korisniku, u smislu određenja iz člana 2 stav 1 tačka 3) ovog Pravilnika, Regulator može proširiti obavezu pristupa nakon prve razdelne tačke, koju utvrđuje kao najbližu krajnjim korisnicima, na kojoj se može povezati dovoljan broj krajnjih korisnika, kako bi investicija bila komercijalno održiva za podnosioca zahteva i kako bi se prevazišle značajne barijere za replikaciju mreže u smislu određenja iz člana 2 stav 1 tačka 3a) ovog Pravilnika, i uz primenu propisa, preporuka i smernica Evropske unije.

(3) Regulator može odrediti i obaveze pristupa aktivnim ili virtuelnim elementima mreže, ukoliko je pristup pasivnim elementima mreže fizički neizvodljiv ili ekonomski neefikasan, ako je to tehnički izvodljivo.“

Obrazloženje: Izmene stava 1 se predlažu kako bi se obuhvatile i situacije kada imalac prava i vlasnik infrastrukture nisu isto lice, kao i radi usklađivanja sa BEREK Smernicama u pogledu uključivanja i sabirne tačke (videti i gornje komentare). Izmene stava 2 se predlažu da bi se izvršilo usklađivanje sa predloženim izmenama definicija i da bi se izbegla arbitrarnost u određivanju tačke koja se nalazi nakon sabirne/razdelne tačke. Što se tiče predloga za brisanje st. 3 i 4, smatramo da bi trebalo omogućiti da se izgradnja i razvijanje VHCN mreža gradi mimo prostornih i urbanističkih planova, jer se na taj način postižu investicije u mreže, i ostvaruje opšti interes. Smatramo da uporište za takav stav postoji u članu 2 ZEK-a koji propisuje da je pružanje javnih elektronskih komunikacionih mreža i usluga, prostorno planiranje, izgradnja, održavanje, razvoj i korišćenje elektronskih komunikacionih mreža i pripadajućih sredstava, kao i upravljanje i korišćenje radiofrekvencijskog spektra i numeracije koji predstavljaju prirodno ograničena javna dobra, **od posebnog su interesa za Republiku Srbiju**. Alternativno, ako se ne prihvati predlog za brisanje st. 3 i 4, smatramo da bi trebalo detaljno propisati koja su to zakonska i administrativna ograničenja i na koji način detaljno bi ta ograničenja primenjivao Regulator u postupku donošenja rešenja kojim se nalaže pristup. U ovom trenutku pristup aktivnim/virtuelnim elementima je komplikovano implementirati, pa je predlog da se u tom segmentu doda odrednica „ako je to tehnički izvodljivo“.

3.4 Predlažemo temeljnu reviziju člana 5 Nacrta Pravilnika, tako da se propiše obaveza dostupnosti informacija, u skladu sa preporukama koje smo predvideli u okviru 2.2., gde je pruženo i detaljnije objašnjenje primera dobre prakse i načina na koji je moguće obezbediti dostupnost informacija. U zavisnosti od toga, trebalo bi izmeniti i član 11 Nacrta pravilnika koji propisuje rok za dostavljanje podataka. Svakako, smatramo da je odredba člana 5 Nacrta pravilnika na način kako je propisana u potpunosti nesprovodiva, jer a) ne propisuje koja kategorija imalaca prava bi trebalo da dostavlja podatke o sabirnim/razdelnim tačkama (u uporednim primerima to je obaveze samo određene kategorije imalaca prava ne svih), b) podaci o geografskim koordinatama mogu da budu nepouzdana, c) podaci o geografskim koordinatama i adresi zgrade nisu dovoljni da pruže adekvatan uvid u status infrastrukture zgrada i podobnost za pristup (videti na primer koji se podaci zahtevaju u Francuskoj), d) ne propisuje detaljni mehanizam za dostavljanje podataka (videti primer Portugalu gde se podaci pohranjuju u evidenciju koju vodi Regulator sa restriktivnim pristupom, ili Španije gde se zainteresovani operatori obraćaju direktno imaocu sa preciziranim zahtevom itd.). Drugim rečima, obaveza transparentnosti i dostupnosti podataka je bitan preduslov za ostvarivanje prava pristupa, i

stoga bi trebalo da bude propisana sa znatno više detalja. Naš je predlog da se podaci dostavljaju regulatoru na način i u rokovima propisanim podzakonskim aktom predviđenim članom 56 ZEK, koji već uređuje vođenje baze podataka koja se tiče zajedničkog korišćenja, a ne u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu ovog pravilnika.

3.5 Smatramo da bi čl. 6-10 Nacrta Pravilnika trebalo temeljno da se revidiraju, kako bi se podjednako uzele garancije zaštite prava podnosioca zahteva i imaooca prava i detaljno propisao postupak podnošenja zahteva. Zato predlažemo sledeće izmene:

„Pravo pristupa i korišćenja kablova, kablovske kanalizacije i pripadajućih sredstava, kao i pravo pristupa i korišćenja sabirne/razdelne tačke
Član 6.

(1) Podnosilac zahteva može da zahteva pristup kablovima i kablovskoj instalaciji, kao i pripadajućim sredstvima unutar zgrada (na primer Building Entry Point – BEP) ili pristup do prve sabirne/razdelne tačke (na primer Fiber Concentration Point), kada je ta tačka smeštena van zgrade, od Imaoca prava radi zajedničkog korišćenja pripadajućih sredstava unutar zgrada, postojeće kablovske instalacije i kablova do krajnjeg korisnika.

(2) Podnosilac zahteva koji želi da koristi pristup iz stava 1 ovog člana podnosi zahtev Imaocu prava, koji najmanje sadrži sledeće podatke:

- 1) adresu gde se nalazi tačka kojoj želi da pristupi,*
- 2) vrstu pristupa koji želi da ostvari,*
- 3) podatke o kablovima, kablovskoj kanalizaciji i pripadajućim sredstvima ili podatke o lokaciji sabirne/razdelne tačke;*
- 4) tehničko rešenje za pristup zahtevanoj tački;*
- 5) planirane rokove za realizaciju pristupa;*
- 6) planirani početak korišćenja pristupa.*

(3) Imalac prava neće razmatrati zahteve koji ne sadrže podatke iz stava 2 ovog člana.

(4) Imalac prava potpun zahtev koji sadrži sve podatke iz stava 2 ovog člana, razmotra na fer i razuman način, nediskriminišući nijednog podnosioca zahteva, u razumnom roku potrebnom da se zahtev razmotri i da se na njega odgovori, a imajući u vidu broj podnetih zahteva.

(5) Imalac prava će odbiti zahtev iz stava 2 ovog člana ako:

- 1) ne postoje visoke ili trajne ekonomske ili fizičke barijere za replikaciju elemenata mreže, za koje je podnosilac zahteva tražio pristup u smislu člana 7 ovog Pravilnika,*
- 2) ne postoje tehničke mogućnosti za realizaciju pristupa, uključujući i ako ne postoji slobodan kapacitet za realizaciju pristupa,*

- 3) bi realizacija pristupa Imaoca prava koji je privredni subjekt (operator) dovela do opasnosti po bezbednost i integritet njegove mreže, odnosno ako bi ugrozilo pružanje usluga njegovim krajnjim korisnicima,
- 4) se zahtev ne odnosi na nove mreže u smislu odredaba člana 2 tačka 6) ovog pravilnika,
- 5) ako postoji neka od okolnosti iz člana 8 stav 6 ovog Pravilnika.

(6) Ako postoje tehničke mogućnosti (uključujući i slobodan kapacitet za realizaciju pristupa) iz stava 5 tačka 1) ovog člana i ne postoje okolnosti iz stava 5 tač. 2)-5) ovog člana, Imalac prava će odgovoriti pozitivno na zahtev i Podnosiocu zahteva pružiti najmanje sledeće informacije:

- 1) datum kada procenjuje da se pristup može ostvariti,
- 2) tehničke karakteristike infrastrukture u odnosu na koju se ostvaruje pristup,
- 3) način raspodele troškova ili visinu cene zakupa za realizaciju pristupa,
- 4) druge relevantne informacije potrebne za zaključenje ugovora o pristupu.

(7) Ako se postigne dogovor između Podnosioca zahteva i Imaoca prava, pristup iz stava 1 ovog člana se uređuje ugovorom o pristupu, kojim se definišu međusobna prava i obaveze ugovornih strana.

(8) Podnosilac zahteva može podneti zahtev Regulatoru ako:

- 1) Imalac prava ne odgovori u roku od 60 dana od dana podnošenja potpunog zahteva,
- 2) Imalac prava odgovori negativno na zahtev iz stava 4 ovog člana, u roku od 60 dana od dana prijema negativnog odgovora od strane Imaoca prava,
- 3) ugovor o pristupu iz bilo kog razloga nije zaključen u roku od 60 dana od dana prijema pozitivnog odgovora iz stava 6 ovog člana.

(10) Prilikom podnošenja zahteva Regulatoru, Podnosilac zahteva dužan je da dostavi sledeće:

- 1) zahtev koji je podneo Imaocu prava, zajedno sa podacima iz stava 2 ovog člana;
- 2) odgovor na zahtev kojim je pristup odbijen iz razloga predviđenih st. 5 ovog člana;
- 3) odgovor na zahtev kojim je odgovoreno pozitivno na pristup (u slučaju iz stava 6 ovog Pravilnika);
- 4) komunikaciju stranaka povodom pristupa;
- 5) druge relevantne podatke.

Razmatranje zahteva i odlučivanje Regulatora o pristupu iz člana 6 Član 7.

(1) Regulator razmatra podneti zahtev iz člana 6. ovog pravilnika i analizira da li postoje ekonomske ili fizičke barijere za replikaciju elemenata mreže, za koje je podnosilac zahteva tražio pristup, kao i da li postoji neka od okolnosti iz člana 6 st. 5 ovog Pravilnika.

(2) Regulator rešenjem odbija zahtev ako:

- 1) *oceni da ne postoje ekonomske ili fizičke barijere za replikaciju elemenata mreže iz člana 6 stav 5 tačka 1),*
- 2) *oceni da ne postoje tehničke mogućnosti za realizaciju pristupa, uključujući i ako ne postoji slobodan kapacitet za realizaciju pristupa iz člana 6 stav 5 tačka 2),*
- 3) *utvrdi da postoje okolnosti iz člana 6 stav 5 tač. 3)-5).*

(3) Ako nisu ispunjeni uslovi za odbijanje zahteva iz stava 2 ovog člana, rešenjem usvaja zahtev za pristup, a to rešenje sadrži najmanje sledeće podatke:

- 1) *podatke o podnosiocu zahteva;*
- 2) *podatke o imaoocu prava;*
- 3) *lokaciju i opis sabirne/razdelne tačke;*
- 4) *način pristupa sabirnoj/razdelnoj tački;*
- 5) *komercijalne uslove za pristup i korišćenje, odnosno raspodelu troškova ili cenu zakupa;*
- 6) *obaveze podnosioca zahteva i imaooca prava u smislu eksploatacije i održavanja;*
- 7) *rok u kome se obaveza propisuje.*

(4) Rešenje iz stava 1 je konačno i protiv njega se može pokrenuti Upravni spor.

Pristup tački koja je prva nakon sabirne/razdelne tačke

Član 8

(1) Regulator je ovlašćen da u skladu sa odredbama člana 58 stav 11 Zakona o elektronskim komunikacijama, uzimajući u obzir, pravedne i razumne uslove, na zahtev Podnosioca zahteva, proširi određivanje obaveze pristupa iza prve sabirne ili razdelne tačke, i to sve do tačke za koju utvrdi da je najbliža krajnjim korisnicima i pogodna da u nju može da se smesti dovoljan broj priključaka krajnjih korisnika kako bi to bilo komercijalno održivo za privredne subjekte koji podnose zahtev za pristup.

(2) U slučaju iz stava 1 ovog člana Regulator analizira da li postoje ekonomske ili fizičke barijere za replikaciju elemenata mreže, za koje je podnosilac zahteva tražio pristup, primenom metoda koji su predviđeni propisima, preporukama i smernicama Evropske unije (poput troškovno usmerene „botom up“ analize, benchmark analize ili primenom Economic replicability testing – ERT).

(3) Opis ekonomskih i fizičkih barijera, kao i kriterijumi za utvrđivanje njihove visine i trajnosti navedeni su u Prilogu 1. ovog pravilnika, koji je odštampao uz ovaj pravilnik i čini njegov sastavni deo.

(4) U slučaju da Regulator utvrdi da su ekonomske ili fizičke barijere visoke i trajne, primenom odredaba ovog člana, Regulator rešenjem određuje imaoocu prava obavezu omogućavanja pristupa razdelnoj tački i pripadajućim sredstvima.

(5) Rešenje iz stava 4 je konačno i protiv njega se može pokrenuti upravni spor.

(6) Regulator neće odrediti obavezu pristupa tački nakon prve sabirne/razdelne tačke iz ovog člana ako utvrdi da:

- 1) je Imalac infrastrukture privredni subjekt, koji pruža samo veleprodajne usluge, ispunjava uslove iz člana 81. Zakona o elektronskim komunikacijama („Službeni glasnik RS“, broj 35/23) i omogućava pristup mreži vrlo visokog kapaciteta bilo kom privrednom subjektu, čime se omogućava održiv i sličan alternativni način pristupa do krajnjih korisnika pod poštenim, nediskriminatornim i razumnim uslovima, pri čemu Regulator može da primeni ovaj izuzetak i na druge privredne subjekte koji nude pristup mreži vrlo visokog kapaciteta pod pravednim, nediskriminatornim i razumnim uslovima poslovanja;*
- 2) bi propisivanje takvih obaveza ugrozilo ekonomsku ili finansijsku održivost postavljanja nove mreže, posebno u slučaju manjih lokalnih projekata, pod kojim se podrazumevaju projekti realizovani od strane privrednih subjekata koji su novi na tržištu, prisutni u malim mestima, ili novih projekata koji potencijalno imaju manje od 500 krajnjih korisnika.*

(7) Izuzetno od odredbe stava 6 tačka 1) ovog člana, Regulator može da odredi obaveze privrednim subjektima koji uspostavljaju mrežu javnim sredstvima.

Predlažemo brisanje člana 9 jer je sadržan u predlogu za izmenu člana 8.

Predlažemo izmenu člana 10, koji bi, u slučaju da se prethodne izmene prihvate postao član 9 i koji bi glasio:

Način utvrđivanja raspodele troškova ili cene pristupa
Član 9.

(1) Regulator donosi i objavljuje predlog modela raspodela troškova i/ili određivanja cene zakupa koji se tiče pristupa iz čl. 6-8 ovog Pravilnika.

(2) Predlog modela raspodele troškova i/ili određivanja cene zakupa se objavljuje na internet stranici Regulatora u roku od 6 meseci od dana stupanja na snagu ovog Pravilnika, a određuje se u skladu principima navedenim u Prilogu 2 ovog Pravilnika.

(3) Pri primeni principa za utvrđivanje cene pristupa i načina raspodele troškova uzimaju se u obzir odgovarajući propisi, preporuke i smernice Evropske unije koji uređuju ovu oblast.

(4) U slučaju da se strane ne dogovore o pristupu, Regulator utvrđuje raspodelu troškova ili cenu zakupa primenjujući model iz stava 2 ovog člana, kao i modele za raspodelu troškova/određivanja cene koje su strane predlagale u toku trajanja pregovora, polazeći od konkretnog tehničkog rešenja, troškova opreme i radova, kao i mogućnosti povraćaja investicije i uzimajući u obzir stavove stranaka.

Predlažemo brisanje sadašnjeg člana 11 i ponavljamo predlog da se podaci relevantni za pristup dostavljaju u skladu sa članom 56 ZEK.

Obrazloženje: Predloženim izmenama se bliže definiše postupak ostvarivanja prava na pristup i propisuju situacije kada se pristup može omogućiti, a kada odbiti. Smatramo da je neophodno da se propiše i faza postupka koja se tiče dostavljanja zahteva imaoću prava. U tom smislu, precizirano je da se pristup razdelnoj/sabirnoj tački može odbiti u 5 situacija – visoke i trajne ekonomske i fizičke barijere, nepostojanje tehničkih mogućnosti, ako bi realizacija pristupa dovela do opasnost po bezbednost i integritet mreže kao i nemogućnosti pružanja usluga sopstvenim krajnjim korisnicima, ako se ne radi o novim mrežama u smislu definicija iz pravilnika ili izuzecima kada se pristup ne odobrava (ako se pristup zahteva od isključivo veleprodajnog operatora u smislu člana ZEK i ako bi pristup ugrozio održivost projekta razvoja nove mreže). Takođe, smatramo da bi regulator trebalo da predloži model raspodele troškova/formiranja cene zakupa, a da u slučaju spora uzima u obzir i taj svoj predlog modela, ali i modele koje su u trajanju pregovora predlagale stranke.

U Beogradu, dana 16.11.2023. godine.

Za SBB doo Beograd



Milija Zeković, direktor