

Komentari Hrvatskog Telekoma d.d. na prijedlog odluke Vijeća HAKOM-a kojom se određuju cijene usluga međupovezivanja u javnoj nepokretnoj komunikacijskoj mreži

Zagreb, 16. rujna 2013. godine

U okviru javne rasprave koju je Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije (dalje u tekstu: HAKOM) otvorila dana 26. srpnja 2013. godine u vezi prijedloga odluke kojom se određuju cijene usluga međupovezivanja¹ u javnoj nepokretnoj komunikacijskoj mreži (dalje u tekstu: Prijedlog odluke), a koje su određene na temelju troškovnog modela HAKOM-a, Hrvatski Telekom d.d. (dalje u tekstu: HT) ovim putem dostavlja svoje komentare na Prijedlog odluke:

Određivanje troškova usluga međupovezivanja

U obrazloženju Prijedloga odluke navodi se kako se završetak procesa migracije s PSTN mreže na mrežu nove generacije (NGN) očekuje 2015. godine. Temeljem takve pretpostavke, HAKOM predlaže cijene usluga međupovezivanja odrediti na temelju troškova NGN mreže bez uključivanja bilo kakvih troškova vezano uz PSTN mrežu HT-a, i to od 1. siječnja 2015. godine.

Prema trenutnoj dinamici procesa migracije s PSTN mreže na NGN mrežu, završetak procesa migracije očekuje se (tek) krajem 2015. godine. Dodatno napominjemo kako ostvarenje navedenog plana prelaska na NGN mrežu i gašenja PSTN mreže u znatnoj mjeri ovisi i o spremnosti ostalih operatora za realizaciju međupovezivanja NGN mreža. Slijedom toga smatramo kako ne bi bilo opravdano cijene usluga međupovezivanja određivati na temelju troškova NGN mreže bez uključivanja bilo kakvih troškova vezano uz PSTN mrežu prije 1. siječnja 2016. godine.

Slijedom navedenog, u troškovnom modelu je potrebno uzeti u obzir paralelni rad dviju mreža HT-a (PSTN i NGN) najmanje do kraja 2015. godine, iz razloga što će HT u tom razdoblju osim troškova NGN mreže imati i troškove vezane uz PSTN mrežu, te je stoga nužno pri određivanju cijena usluga međupovezivanja u tom razdoblju uzeti u obzir i troškove vezano uz PSTN mrežu.

Nadalje, usluga međupovezivanja će do daljnjeg biti realizirana putem E1 sučelja na PSTN mreži za koje je potrebno i dalje održavanje PSTN mreže ili uvođenje MGW (Media gateway) čvorova radi omogućavanja takvog spajanja na HT mrežu. Naime, uvođenje usluge međupovezivanja putem IP protokola ne ovisi samo o HT-u već i o spremnosti operatora korisnika te je stoga potrebno navedene troškove uzeti u obzir pri određivanju cijena usluga međupovezivanja.

U slučaju ukoliko bi došlo do kašnjenja u procesu migracije s PSTN na NGN mrežu ili nespremnosti ostalih operatora za međupovezivanje NGN mreža, smatramo kako je nužno osigurati da relevantni troškovni model uzima u obzir sve troškove koji zbog toga nastaju HT-u i u razdoblju nakon 1. siječnja 2016. godine.

¹ Cijene usluga završavanja (terminacije) poziva u javnu nepokretnu komunikacijsku mrežu HT-a, cijene usluga započinjanja (originacije) poziva u javnoj nepokretnoj komunikacijskoj mreži HT-a, naknade koje HT naplaćuje ostalim operatorima za pozive na brojeve hitnih službi te za pristup uslugama s posebnom tarifom i pristup uslugama besplatnog poziva u mrežama ostalih operatora

Primjena „čistog“ („pure“) LRIC pristupa

HAKOM je u Metodologiji izrade i primjene troškovnih modela za nepokretnu i pokretnu mrežu i univerzalnu uslugu (dalje u tekstu: Metodologija)² uz izračun troška korištenjem LRAIC+ pristupa, predvidio za pojedine usluge korištenje i „čistog“ LRIC pristupa za pojedine usluge, referirajući se pri tome na Preporuku Europske komisije (dalje u tekstu: Preporuka EK)³.

Metodologija pri tome navodi sljedeće osnovne nedostatke u slučaju primjene „čistog“ LRIC pristupa: ne omogućava povrat zajedničkih mrežnih troškova i općih troškova te stoga operator ne može ostvariti povrat tih troškova ili se povrat tih troškova omogućava kroz raspodjelu tih troškova na druge usluge na koje se ne primjenjuje „čisti“ LRIC pristup.

Neovisno o navedenim nedostacima „čistog“ LRIC pristupa, HAKOM u Prijedlogu odluke ipak za cijenu usluge završavanja (terminacije) poziva u javnu nepokretnu mrežu HT-a (dalje u tekstu: cijena usluge završavanja poziva) predlaže da se ista temelji na „čistom“ LRIC pristupu. Kao razloge primjene „čistog“ LRIC pristupa HAKOM u Prijedlogu odluke navodi samo kako takva preporuka proizlazi iz Preporuke EK, bez dodatnih obrazloženja da li je primjena takvog pristupa opravdana u konkretnom slučaju.

Iako je Preporuka EK, koja se koristi kao referenca za primjenu „čistog“ LRIC pristupa, donesena još 2009. godine, činjenica je kako je ista primijenjena samo u vrlo malom broju država EU⁴, te da je u ostalim državama situacija sljedeća⁵:

- u četiri države (Bugarska, Irska, Malta, Nizozemska) se planira istu (tek) primijeniti tijekom 2013. godine;
- u dvije države (Češka, Italija) su prijedlozi odluka koja je sadržavala i cijenu usluge završavanja poziva temeljenu na „čistom“ LRIC pristupu, povučene nakon zaprimanja komentara Europske komisije;
- u dvije države (Latvija, Portugal) je Europska komisija imala primjedbe na postupak donošenja odluka koje sadržavaju i cijenu usluge završavanja poziva temeljenu na „čistom“ LRIC pristupu, te još nije poznato kako će postupiti regulatori u tim slučajevima
- Njemačka nije prihvatila komentare Europske komisije vezano uz primjenu „čistog“ LRIC pristupa pri određivanju cijena usluge završavanja poziva, te je odlučila primijeniti LRAIC+ pristup
- u dvije države (Austrija, Velika Britanija) je postupak donošenja odluka vezano uz usluge završavanja poziva još uvijek u tijeku
- u preostalih 14 država odlukama regulatora nije predviđeno određivanje cijena usluga završavanja poziva temeljem „čistog“ LRIC pristupa, pri čemu Europska komisija nije pokretala daljnje postupke u slučajevima tih država

Iz navedenih podataka očito je kako su tek dvije države u potpunosti slijedile odredbe Preporuke EK vezano uz postupak određivanja cijena usluge završavanja poziva, te se ne čini vjerojatnim da će ove godine većina regulatora u EU primijeniti cijene usluga završavanja poziva temeljene na „čistom“ LRIC pristupu.

² Donesena 29. veljače 2012. godine (Klasa: UP/I-344-01/11-09/08, Urbroj: 376-11-12-13)

³ *Commission Recommendation on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU* (2009/396/EC), 20.05.2009

⁴ U dvije države (Danska, Francuska) je cijena temeljena na „čistom“ LRIC-u primijenjena od 1. siječnja 2013. godine sukladno Preporuci EK

⁵ Niže navedeni podaci se temelje na posljednje dostupnim podacima *Cullen Internationala* za države zapadne Europe za svibanj 2013., za države srednje i istočne Europe za srpanj 2013., te podacima o analizama tržišta iz kolovoza

Nadalje, u sve većem broju država dovodi se u pitanje obveza i osnovanost primjene „čistog“ LRIC pristupa pri određivanju cijena, odnosno same Preporuke EK. Pri tome možemo izdvojiti sljedeće nedavne primjere:

- regulator je u Njemačkoj odlučio primijeniti LRAIC+ pristup pri određivanju cijena usluge završavanja poziva⁶, uz obrazloženje razloga zbog kojih smatra da je primjena LRAIC+ pristupa primjerenija u slučaju Njemačke. Pri tome niti komentari Europske komisije niti mišljenje BEREC-a nisu doveli do promjene stava njemačkog regulatora. Od argumenata njemačkog regulatora kojim je obrazložena primjena LRAIC+ pristupa ovdje izdvajamo:
 - o „čisti“ LRIC pristup ne bi na bolji način omogućio ostvarivanje načela poticanja tržišnog natjecanja i interesa građana i korisnika, dok bi istovremeno povećao rizik uspješnosti mogućih tužbi podnesenih od strane operatora vezano uz pravnu sigurnost i sigurnost planiranja
 - o održiva tržišna cijena mora pokrivati i dio fiksnih i zajedničkih troškova. Nije realno očekivati da bi u okruženju učinkovitog tržišnog natjecanja operatori nadoknadili te troškove kroz više maloprodajne cijene za svoje korisnike, s obzirom da nema pouzdanih pokazatelja o elastičnosti cijena u takvim situacijama
 - o regulatorna zabrana osiguravanja izravnog pokrivanja troškova na veleprodajnoj strani predstavlja bi mjeru koja utječe na temeljna prava operatora
 - o regulator smatra kako relevantni inkrement u modeliranju treba uključivati ukupni mrežni promet, a ne samo promet koji je predan iz drugih mreža
- odluka nizozemskog regulatora o cijeni usluge završavanja poziva koja se temeljila na „čistom“ LRIC pristupu je odlukom nizozemskog suda poništena⁷, te je određeno kako je potrebno primijeniti LRIC+ pristup pri određivanju cijena. Nizozemski sud je između ostalog odbacio argumente kako bi određivanje cijena usluge završavanja poziva na temelju LRIC+ pristupa imalo negativan utjecaj na unutarnje tržište EU
- u slučaju odluke irskog regulatora vezano uz određivanje cijena usluge završavanja poziva u pokretnim mrežama irski sud je donio presudu⁸ iz koje proizlazi kako Preporuka EK nije u skladu sa odredbama Direktive o pristupu, s obzirom da bi primijenjena metodologija morala uzeti u obzir ulaganja konkretnog operatora i omogućiti konkretnom operatoru razumnu stopu povrata uloženog kapitala. Nadalje irski sud zaključuje kako preporuke Europske komisije nisu pravno obvezujući akti, da iz EU osnivačkih ugovora i prakse EU suda proizlazi da preporuke ne obvezuju, te ukoliko ih regulator odbije primijeniti, ima obvezu jedino dati obrazloženje takvog postupanja.

Iz svega prethodno navedenog očito je kako neovisno o zahtjevima Europske komisije da se cijene usluga završavanja poziva u cijelosti temelje na Preporuci EK, takav pristup ipak nije prihvaćen od većine regulatora. Odnosno, čak i u slučajevima kada se odluke pojedinih regulatora temelje na Preporuci EK, pojedine odluke nacionalnih sudskih tijela dovode u pitanje usklađenost Preporuke EK sa važećim regulatornim okvirom EU, te opravdanost primjene „čistog“ LRIC pristupa, uzimajući u obzir ne samo nacionalne okolnosti već i učinak „čistog“ LRIC pristupa na jedinstveno tržište EU.

Slijedom toga smatramo kako bi HAKOM trebao zastati sa primjenom „čistog“ LRIC pristupa dok se ne utvrdi da li je primjena „čistog“ LRIC pristupa prikladna u slučaju Republike Hrvatske⁹, te kakva će biti daljnja primjena Preporuke EK u drugim državama članicama EU, uzimajući u obzir učinak Preporuke EK na jedinstveno tržište EU.

⁶ http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1911/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2013/130830_LineInterconnectionRates.html?nn=404530

⁷ *Cullen International, EU Telecom Flash Message* 53/2013

⁸ http://www.comreg.ie/_fileupload/publications/ComReg1380.pdf

⁹ Osobito iz razloga što i iz Metodologije proizlazi kako je stav HAKOM-a da „čisti“ LRIC pristup ne omogućava određivanje cijena pojedinih usluga na temelju svih troškova koje operator ima pri pružanju tih usluga

Primjena troškovnih modela HT-a

Kao što smo naveli u našim komentarima na prijedloge odluka u postupcima analize tržišta usluga međupovezivanja u nepokretnoj mreži u 2013. smatramo kako se rezultati troškovnog modela operatora trebaju uzeti u obzir pri određivanju cijena usluga međupovezivanja.

Naime smatramo kako troškovni model koji se primjenjuje na određivanje cijena usluga međupovezivanja treba omogućiti potpuni povrat (mrežnih, procesnih i zajedničkih) troškova i povrat ulaganja u mrežnu infrastrukturu pri čemu se operatoru mora omogućiti da nadoknadi kroz prihode sve troškove koje ima pružajući navedene usluge. Nadalje, jedino takvim pristupom mogu se ostvariti i regulatorna načela iz članka 5. Zakona o elektroničkim komunikacijama pri čemu će se nastaviti poticati operatore da ulažu u mrežnu infrastrukturu. Smatramo kako troškovni model koji je HT izradio omogućava ispunjavanje navedenog zahtjeva, a sve u skladu sa zahtjevima HAKOM-a¹⁰.

U suprotnom smatramo kako se dovodi u pitanje svrha dosadašnje i daljnje izrade troškovnih modela od strane HT-a, a primjenom kojih se također ispunjavaju osnovna načela Metodologije koja navodi HAKOM.

Postupna promjena („glidepath“) cijena usluga međupovezivanja

Pozdravljamo prijedlog HAKOM-a da se trenutno važeće cijene usluga međupovezivanja postupno usklađuju kako bi se dostigle cijene određene na temelju troškova određenih troškovnim modelima.

Pri tome treba uzeti u obzir razliku između trenutno važećih cijena i cijena koje bi se temeljile na troškovnom modelu HAKOM-a, neovisno o primijenjenom pristupu za određivanje troškova usluga međupovezivanja („čisti“ LRIC ili LRAIC+).

Međutim, potrebno je uzeti u obzir da izračun troška prema HT-ovom troškovnom modelu daje znatno drugačije rezultate od HAKOM-ovog izračuna (za pojedine vrste usluga međupovezivanja trošak po troškovnom izračunu HT-a je (čak) viši u odnosu na trenutno važeće cijene).

Stoga, uzimajući u obzir prethodno navedeno, predlažemo da se cijene usluga međupovezivanja odrede temeljem HT-ovih troškovnih modela čime bi HT-u bilo omogućeno da cijene svojih usluga odredi prema troškovima koje ima, uključujući razumnu stopu povrata ulaganja.

Podredno, ukoliko to ne bi bilo prihvatljivo za HAKOM, predlažemo izmjenu predloženog postupnog smanjivanja cijena u Prijedlogu Odluke na način da se uzme u obzir sljedeće:

- proces migracije na NGN mrežu se planira dovršiti do kraja 2015. godine. Stoga je pri određivanju troškova usluga međupovezivanja u 2014. i 2015. godini potrebno uzeti u obzir i troškove vezane uz PSTN mrežu HT-a, dok bi cijene usluga međupovezivanja temeljene samo na NGN mreži HT-a bilo opravdano odrediti tek od 2016. godine;
- pri određivanju cijena usluga međupovezivanja za planiranu NGN mrežu u 2016. godini predlažemo primjenu LRAIC+ pristupa;
- ukoliko se migracija s PSTN na NGN mrežu ne dovrši u cijelosti do kraja 2015. godine, odnosno ukoliko svi operatori ne bi bili spremni na međupovezivanje NGN mreža, cijene usluga međupovezivanja moraju uzimati u obzir i troškove koje bi HT u tom slučaju mogao imati i u razdoblju od 1. siječnja 2016. godine nadalje;
- potrebno omogućiti razdoblje od najmanje 2 godine u kojem će se trenutno važeće cijene usluga međupovezivanja uskladiti sa cijenama koje se temelje na troškovnom modelu;

¹⁰ Sva su regulatorna financijska izvješća koja je HT do danas izradio, potvrđena od strane neovisnog revizora da su ista u potpunosti izrađena u skladu s uvjetima za troškovno računovodstvo propisanim od strane HAKOM-a. 2 Klasa: UP/I-344-01/11-09/08, urbroj: 376-11-12-13, od 29. veljače 2013. godine

- predlažemo linearno usklađenje cijena usluga međupovezivanja u dva međukoraka (01.01.2014. i 01.01.2015.), pri čemu bi se cijena usluga međupovezivanja temeljena na NGN mreži HT-a (ukoliko tada neće više postojati troškovi PSTN mreže i međupovezivanja) primijenila od 01.01.2016. godine.

Hrvatski Telekom d.d.