

Komentari na Metodologiju testa istiskivanja marže HAKOM-a

Zagreb, 28. travnja 2014.

Sadržaj

OPĆENITI KOMENTARI NA DOKUMENT METODOLOGIJA TESTA ISTISKIVANJA MARŽE3	
PITANJE 3: SLAŽETE LI SE S HAKOM-OVIM IZBOROM SEO TESTA KAO NAJPRIKLADNIJEG RJEŠENJA (UZ KORIŠTENJE HT-OVIH TROŠKOVA KAO POLAZNE TOČKE)?.....	7
PITANJE 4: SLAŽETE LI SE S MIŠLJENJEM HAKOM-A DA JE POLUDINAMIČKI PRISTUP NAJPRIKLADNIJI IZBOR?	9
PITANJE 5: SLAŽETE LI SE S PRIJEDLOGOM HAKOM-A O PRIMJENI PRISTUPA GRUPE PROIZVODA?	11
PITANJE 6: SLAŽETE LI SE S PRIJEDLOGOM HAKOM-A DA SE NA SVAKI PROIZVOD UNUTAR GRUPE PROIZVODA TREBA PRIMIJENITI LRIC STANDARD, DOK BI SE ZA SAMU GRUPU PROIZVODA PRIMJENJIVAO ATC STANDARD?	13
PITANJE 7: SLAŽETE LI SE S PRIMJENOM ATC STANDARDA ZA NEREGULIRANE PROIZVODE/DODATNE USLUGE?	14
PITANJE 9: SLAŽETE LI SE S PRIJEDLOGOM HAKOM-A O TROŠKOVIMA KOJI BI SE TREBALI RAZMATRATI PRI PROVOĐENJU TESTA ISTISKIVANJA MARŽE?	15
PITANJE 10: SLAŽETE LI SE S PRIJEDLOGOM HAKOM-A O PRIMJENI I AŽURIRANJU TESTA ISTISKIVANJA MARŽE?	16

Općeniti komentari na dokument Metodologija testa istiskivanja marže

U ožujku 2014. godine Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije (dalje u tekstu: HAKOM) odlučila je revidirati postojeći model testiranja istiskivanja marže te objaviti novu metodologiju testa istiskivanja marže.

Prijedlog dokumenta „Metodologija testa istiskivanja marže“ (dalje u tekstu: Metodologija) stavljen je na javnu raspravu te su sve zainteresirane strane pozvane dostaviti svoja mišljenja, primjedbe i prijedloge.

Metodologija testa istiskivanja marže bi nužno morala sadržavati:

- (i) konkretnu i razrađenu metodologiju provođenja testa iz koje regulator i svaki sudionik na tržištu može razumjeti korake provođenja testa i način na koji će se izračunati svaki konkretni trošak koji će biti sastavni dio troškovne kalkulacije određene regulirane maloprodajne cijene;
- (ii) učinke provođenja testa na mjerodavna tržišta, razvoj tržišnog natjecanja i krajnje korisnike usluga.

Prijedlog Metodologije izrađen je na apstraktnoj konceptualnoj razini i sadrži teoretska razmatranja o odabranim konceptima metodologije provođenja testa istiskivanja marže. Prijedlog Metodologije, međutim, ne sadrži razradu svakog od odabranih koncepata, odnosno ne sadrži opis kako će se Metodologija *de facto* provesti u praksi.

Primjerice, iako se Metodologija u dijelu odabira razine učinkovitosti operatora opredjeljuje za koncept slično učinkovitog operatora (eng. SEO - Similarly Efficient Operator), Metodologija ne opisuje postupak i pretpostavke temeljem kojih bi se odredili troškovi slično učinkovitog operatora. Drugim riječima, Metodologija ne definira na koji bi način HAKOM od troškova operatora sa značajnom tržišnom snagom definirao troškove slično učinkovitog operatora s 25% tržišnog udjela. Budući da se radi o ključnom elementu Metodologije koji sudionicima javne rasprave treba pojasniti temeljem koje metodologije i pretpostavki će HAKOM odrediti troškove slično učinkovitog operatora, proizlazi da je Metodologija nedorečena i ne daje sudionicima uvid u način provođenja testa istiskivanja marže¹.

Bez da je poznato kako će se konkretno provesti test istiskivanja marže, nije moguće procijeniti niti utjecaj ovog testa na tržišta elektroničkih komunikacija u Republici Hrvatskoj te, potencijalno, na trgovinu između država članica Europske unije. Sam prijedlog Metodologije ne sadrži razmatranja HAKOM-a koje učinke bi Metodologija trebala imati na mjerodavno tržište. Prijedlog Metodologije isto tako ne obrazlaže iz kojih razloga se Metodologijom uvodi nova metodologija provođenja testa istiskivanja marže u usporedbi s testom koji HAKOM provodi već nekoliko godina.

Prema shvaćanju HT-a, posljedice testa bi trebale biti poznate i HAKOM-u i sudionicima na tržištu po izradi modela s troškovima svake pojedine regulirane usluge, a koji će model HAKOM izraditi po usvajanju dokumenta Metodologije. Na ovaj način Metodologija postaje sama sebi svrha i javna rasprava se svodi na komentiranje teoretskih mogućnosti bez da je relevantnim sudionicima i samome HAKOM-u poznato koji će biti učinci i rezultati Metodologije.

¹ Nisu jednoznačno definirani procesi testiranja: ulazni podaci (troškovne kategorije, ponašanje korisnika i podaci iz ažuriranih troškovnih modela), prilagodbe troškovnih kategorija i upitnik te način na koji će se koristiti podaci iz dostavljenih upitnika.

Test istiskivanja marže nije sam sebi svrha već se metoda njegovog provođenja i adekvatne sastavnice testa odabiru kako bi se postigao određeni cilj na mjerodavnim tržištima te kako bi se na određeni način utjecalo na tržišno natjecanje na pojedinom tržištu. Kreiranje pa posljedično i komentiranje određene metodologije testa istiskivanja marže bez da je, bilo HAKOM-u, bilo sudionicima na tržištu, poznato koji su njegovi učinci, nije od interesa za tržišta elektroničkih komunikacija u Republici Hrvatskoj i ne omogućuje zajedničku suradnju u cilju pronalaženja najboljih rješenja za hrvatsko tržište i krajnje korisnike.

Dodatno, ističemo da sukladno Zakonu o elektroničkim komunikacijama i Okvirnoj direktivi Europskog parlamenta i Europskog vijeća (dalje u tekstu: Okvirna direktiva)², HAKOM provodi javne rasprave samo u slučaju odluka koje imaju značajan utjecaj na mjerodavno tržište. Isto tako, HAKOM prijedloge takvih odluka notificira Europskoj komisiji u slučaju kada one mogu imati utjecaj na trgovinu između država članica. Dakle, svrha je javne rasprave kao i notifikacije Europskoj komisiji omogućiti zainteresiranim stranama da komentiraju one odluke nacionalnih regulatora koje imaju dalekosežne posljedice na nacionalno tržište i tržišta država članica Europske unije. Međutim, ukoliko zainteresiranim stranama nije poznato koje su potencijalne posljedice konkretne odluke regulatora niti koje učinke regulator svojom odlukom želi postići, tada javna rasprava, kao i notifikacija gubi svoju svrhu učinkovite procjene utjecaja prijedloga regulatora na mjerodavna tržišta.

Slijedom navedenog, kako bi zainteresirane strane mogle dostaviti svoja mišljenja, primjedbe i prijedloge na test istiskivanja marže, kao temeljni dio dokumenta koji je predmet ove javne rasprave, prijeko je potrebno precizno, jasno i nedvosmisleno odrediti način na koji će se provesti test istiskivanja marže, odnosno precizno definirati metodologiju i pretpostavke procjene pojedinih troškovnih kategorija. Sastavni dio Metodologije nužno bi trebao biti i model za provođenje testa istiskivanja marže iz kojeg će biti jasna struktura i troškovne kategorije koje se uzimaju u obzir kao i način na koji će iste biti izračunate. Samo na taj način javna rasprava ostvarila bi svoju svrhu, a zainteresiranim stranama bilo bi omogućeno efikasno i konstruktivno sudjelovanje u kreiranju nove metodologije testa istiskivanja marže.

Kako bi Metodologija zaista bila u funkciji poticanja tržišnog natjecanja, nužno je da prije konačne odluke o njenoj primjeni i uvođenju HAKOM jasno definira i procjeni njezine potencijalne učinke. Upravo ovakav način usvajanja metodologije testa istiskivanja marže u skladu je s međunarodnim praksama.

Primjerice, *The UK Cabinet Office* objavio je dokument preporuka o učinkovitom dizajnu i implementaciji konzultacijskog procesa. Ovaj dokument uključuje okvir kojeg se pridržavaju svi uredi Vlade Ujedinjenog Kraljevstva kao i sve britanske državne agencije prilikom procesa javnih rasprava. Između ostalog ovaj dokument naglašava sljedeće:³

“Vremenski okvir predviđen za javnu raspravu mora biti proporcionalan i realističan, s ciljem da omogući svim interesnim stranama da dostave argumentirane te na činjenicama i učincima temeljene odgovore.”.

Uz navedeno isti dokument naglašava:

² Direktiva 2002/21/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. godine o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva), izmijenjena Uredbom broj 717/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2007. godine, Uredbom broj 544/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2009. godine te Direktivom 2009/140/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. godine

³ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/255180/Consultation-Principles-Oct-2013.pdf

“Dokument mora pružiti dovoljnu razinu informacija koja omogućuje svim interesnim stranama odgovore temeljene na činjenicama i mogućim učincima”.

Ovakav proces kojeg predlaže HAKOM, a koji uključuje samo jedan krug javne rasprave očito ne zadovoljava ni jedan od dva spomenuta uvjeta. Također, treba napomenuti da ovakav proces značajno odudara i od standardne prakse razvoja metodologije testova istiskivanja marže vodećih europskih regulatornih agencija. U nastavku teksta navodimo primjere iz Belgije i Italije.

Belgija

IBPT je u ožujku 2006. godine započeo razvoj testa za istiskivanje marže za telekomunikacijska tržišta. Netom nakon toga IBPT je pokrenuo prvi krug rasprave koja je trajala punih pet mjeseci. U prosincu 2006. godine je IBPT otvorio drugi krug rasprave temeljen na komentarima primljenim u tom razdoblju, a revidiranim do ožujka 2007. godine. Tek nakon završetka drugog kruga rasprave, IBPT je poslao prijedlog Europskoj komisiji te je finalnu odluku donio u srpnju 2007.⁴ godine.

Razvoj samog testa od strane IBPT-a je trajalo više od godinu dana i u istom je razdoblju javno objavljeno pet dokumenata, uključujući dva sažetka konzultacijskog procesa, s ukupno 100 stranica dokumentacije te dodatno još veliki broj internih dokumenata koji su bili dostupni istodobno regulatornoj agenciji i operatorima.

Italija

U srpnju 2000. godine AGCOM je započeo proces dizajna testa istiskivanja marže za telekomunikacijska tržišta. Nakon prvog kruga rasprave, u svibnju 2001. godine, AGCOM je obznanio otvaranje drugog kruga rasprave, a na kraju drugog kruga su operatori imali priliku dostaviti dodatnu dokumentaciju i komentare. Uzevši u obzir dostavljeno, struktura testiranja bila je odobrena tek u veljači 2002.⁵ godine.

Slično, i revizija testa istiskivanja marže koju je proveo AGCOM trajala je gotovo dvije godine. Proces je započeo u siječnu 2009. godine, a završio u rujnu 2010. godine kad je Delibera 499/10/CONS uspostavila izmjene u načinu testiranja. Tijekom procesa AGCOM je odradio prvi zatvoreni krug rasprave s glavnim operatorima i ključnim odabranim interesnim stranama u lipnju 2009. godine, a odmah potom je u srpnju iste godine slijedio drugi krug rasprave otvoren za sve operatore. Tek nakon revizije svih komentara AGCOM je otvorio treći krug intervjuiranja zainteresiranih strana u veljači 2010. godine, da bi proces završio implementacijom promjena u testovima tek u rujnu 2010. godine.

Iz navedenih primjera jasno je vidljivo da tipičan proces traje gotovo dvije godine, sastoji se od najmanje dva formalna konzultacijska procesa te nakon kraja svakog procesa operatori imaju priliku utjecati na proces dizajna samog modela. Čak i procesi revizije i ažuriranja modela (kao što je vidljivo iz AGCOM-ovog primjera iz 2009.-10.) traju preko godinu dana i sadrže više formalnih i neformalnih konzultacijskih krugova.

Sukladno gore navedenom, a zbog dobiti hrvatskog elektroničkog komunikacijskog tržišta, predlažemo HAKOM-u sljedeći izgled procesa dizajna testa istiskivanja marže:

⁴ Decision du conseil de l'IBPT du 11 Juillet 2007 etablissant des lignes directrices relatives a l'evaluation des effets de ciseaux tarifaires' IBPT 2007.

⁵ AGCOM Delibera 152/02/CONS

1. Ažuriranje svih troškovnih modela na koji bi se pozivao prijedlog Metodologije;
2. Otvorena neformalna diskusija HAKOM-a, operatora sa značajnom tržišnom snagom i ostalih zainteresiranih strana vezano za validaciju rezultata ažuriranih troškovnih modela na koje će se odnositi testovi istiskivanja marže (to je moguće i za BU LRIC, samo ako bi model predstavljao virtualnog učinkovitog operatora, a ne Hrvatski Telekom);
3. Prijedlog metodologije testa istiskivanja marže s detaljno opisanim ulaznim podacima koji će se koristiti iz potvrđenih (validiranih) troškovnih modela i detaljno opisanim prilagodbama po svakoj pojedinoj troškovnoj kategoriji;
4. Validacija samog modela testa istiskivanja marže temeljem novog prijedloga metodologije;
5. Organizacija drugog kruga javne rasprave o metodologiji testa istiskivanja marže gdje bi operatori imali priliku komentirati metodologiju na temelju validiranog modela i procijenjenih učinaka.

Također je važno istaknuti da Okvirna direktiva predviđa da je zainteresiranim stranama nužno omogućiti komentiranje „...u razumnoj periodu“ (eng. „...within a reasonable period.“). S obzirom da gore navedeni koraci nisu provedeni te je Metodologija nedorečena te njeni učinci nisu jasno predviđeni, proces uspostave testa istiskivanja marže zasigurno se ne bi mogao smatrati razumnim vremenom i razumnom prilikom za komentiranje. Slijedom navedenog, predloženi dokument nije podoban za donošenje konačne odluke HAKOM-a po pitanju metodologije testa istiskivanja cijena u Republici Hrvatskoj.

Kako bi se osiguralo uvođenje Metodologije koja će biti u funkciji razvoja tržišnog natjecanja u Republici Hrvatskoj i na dobrobit krajnjih korisnika usluga, HT je stajališta kako je nužno provesti dodatni krug javne rasprave. U okviru dodatnog kruga javne rasprave, HAKOM bi trebao omogućiti zainteresiranim stranama upoznavanje s detaljno razrađenom Metodologijom te bi ujedno trebao razraditi učinke na mjerodavno tržište koje bi konkretno odabrana Metodologija trebala polučiti. Kao primjer učinkovite i uspješne komunikacije između HAKOM-a i zainteresiranih sudionika na tržištu ističemo dva kruga javne rasprave koja su održana vezano za određivanje troškovno usmjerenih cijena usluge veleprodajnog širokopojsnog pristupa. Upravo takvu praksu efikasne komunikacije i razmjene argumenata između regulatora i zainteresiranih strana smatramo potrebnom i važnom i u ovom slučaju.

HT smatra kako bi na taj način ova javna rasprava uistinu ispunjavala svoju svrhu te bi se kreirao test istiskivanja marže koji bi bio u skladu s međunarodnim presedanima te bi imao koristi za krajnje korisnike, postojeće sudionike te potencijalne nove sudionike na tržištu. Unatoč nemogućnosti učinkovite i kvalitetne procjene predložene Metodologije, HT u nastavku iznosi svoje detaljnije komentare vezano za konkretne metodološke odabire u prijedlogu dokumenta na javnoj raspravi. HT, međutim, još jednom ističe da se radi o komentarima teoretske naravi koji nužno imaju ogradu nedostatka detaljnijih informacija o samoj Metodologiji i njezinim učincima.

HT-ovi komentari slijede numeraciju pojedinih pitanja iz dokumenta Metodologije koji je na javnoj raspravi.

Pitanje 3: Slažete li se s HAKOM-ovim izborom SEO testa kao najprikladnijeg rješenja (uz korištenje HT-ovih troškova kao polazne točke)?

Pri odabiru razine učinkovitosti operatora koja će se koristiti u Metodologiji, HT smatra kako bi HAKOM trebao zadržati postojeći i u praksi već primjenjivan te od strane HAKOM-a razvijen test istiskivanja marže, test *podjednako učinkovitog operatora* (eng. EEO - Equally Efficient Operator).

HAKOM u Metodologiji navodi da je odlučio revidirati postojeću te objaviti novu metodologiju testa istiskivanja marže jer će „...na taj način omogućiti da SMP operatori, ali i ostali operatori koji se s njima natječu na maloprodajnim tržištima budu upoznati s načinom na koji HAKOM provjerava izvršenje regulatorne obveze nadzora maloprodajnih cijena usluga.“. Predmetno obrazloženje je proturječno, budući da bi svi operatori bili upoznati s metodologijom testa istiskivanja marže i da je HAKOM u okviru Metodologije objavio metodologiju testa istiskivanja marže koja se trenutno primjenjuje i koja se temelji na EEO konceptu. Dakle, HAKOM ni na koji način nije obrazložio iz kojih razloga odustaje od postojeće metodologije testa istiskivanja marže koja se primjenjuje već nekoliko godina te zbog čega smatra da će nova predložena metodologija polučiti bolje učinke na mjerodavnim tržištima u odnosu na učinke postojeće metodologije.

U nedostatku argumentacije uvođenja promjena, a imajući u vidu već uvriježenu praksu i razvijenu postojeću metodologiju EEO testa, HT smatra kako bi EEO test kakav se trenutno primjenjuje trebao ostati u primjeni za provođenje testa istiskivanja marže.

Navedeni test u obzir uzima troškove učinkovitog operatora sa značajnom tržišnom snagom čime se postiže pravna sigurnost za tog operatora pri određivanju svoje cjenovne politike. Drugim riječima, u svrhu ostvarivanja i zadržavanja učinkovitog tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu smatramo kako bi se pri provođenju testa istiskivanja marže trebali uzeti u obzir troškovi konkretnog operatora sa značajnom tržišnom snagom, budući da operator sa značajnom tržišnom snagom ne zna troškove alternativnih operatora pa stoga i nije u mogućnosti provjeriti legitimnost svoje cjenovne politike.

Dodatno, HT smatra kako primjena ove metodologije podjednako učinkovitog operatora može doprinijeti i smanjenju vremena potrebnog za provođenje testova prema zahtjevima HAKOM-a i potencijalno, Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja. Primjenom istog testa operatoru sa značajnom tržišnom snagom potrebno je manje vremena za pripremu, prilagodbu i dostavu traženih podataka čime se ubrzava samo provođenje testova. Također jedinstvenost i zajednička struktura podataka omogućuje jednostavniju provjeru od strane neovisnog ovlaštenog revizora što podatke za provođenje testova čini potpuno transparentnima. Dodatno, napominjemo da jedinstveni koncept provođenja oba testa zahtjeva manje resursa od strane operatora, dakle smanjuje troškove operatora te u konačnici rezultira smanjenjem troškova usluga za krajnjeg korisnika. Dakle, test istiskivanja marže primjenjiv i u *ex post* postupku i u *ex ante* postupku u konačnici bi doveo do situacije u kojoj bi se u *ex ante* postupku, na stručnoj razini poznavanja uvjeta i stanja na mjerodavnom tržištu, rješavale sve nedoumice oko postojanja istiskivanja marže na strani operatora sa značajnom tržišnom snagom. Osim toga, ovakvo postupanje, koje bi se moglo okarakterizirati kao „*one-stop-shop*“, ima uporište i u zaključku Obavijesti o primjeni pravila tržišnog natjecanja u ugovorima o pristupu u području telekomunikacija⁶, gdje se navodi kako Europska Komisija smatra kako pravila tržišnog natjecanja i pravila sektorske regulacije tvore koherentan sklop mjera radi osiguranja liberaliziranog i kompetitivnog tržišnog okruženja na tržištu telekomunacijskih usluga te u postizanju ovih ciljeva nastoji se

⁶ Notice on the application of the competition rules to access agreements in the telecommunications sector (98/C 265/02)

izbjeći nepotrebno dupliciranje postupaka, osobito postupaka tržišnog natjecanja i regulatornog postupaka na razini države članice/EU.⁷

Dodatno, uloga HAKOM kao regulatora države članice Europske unije je pridonijeti "...ostvarenju širih politika u području kulture, zapošljavanja, okoliša, socijalne kohezije i gradskog i ruralnog planiranja."⁸. Jedno od osnovnih regulatornih načela i ciljeva u okviru nacionalnog zakonodavstva je pak promicati djelotvorna ulaganja i inovacije u novu i naprednu infrastrukturu⁹. S obzirom da je specifičnost Republike Hrvatske, pa time i elektroničkih komunikacijskih tržišta u Republici Hrvatskoj, izrazita opterećenost ekonomskom krizom, time upravo ovi ciljevi trebaju zauzeti primat ujedno i u regulaciji HAKOM-a. Naime, bruto domaći proizvod Republike Hrvatske u opadanju je i za 2013. godinu je 1% manji nego što je to bilo za 2012. godinu¹⁰. Stopa registrirane nezaposlenosti za ožujak 2013. godine iznosi 22,3%¹¹. S druge strane, istraživanja pokazuju da ulaganja u širokopojasnu infrastrukturu i povećavanje penetracije širokopojasnog pristupa Internetu ima direktan utjecaj na ekonomski rast pojedine države¹². Imajući navedeno u vidu, upravo se EEO test, koji kao glavni cilj ima poticanje investicija i inovacije kod operatora sa značajnom tržišnom snagom, pokazuje kao prikladan za hrvatsko tržište. Budući da je ovaj test razvijen u praksi, isti se pokazuje kao primjeren za primjenu u okolnostima teške gospodarske situacije u Republici Hrvatskoj. Pritom isti nužno može djelovati samo kompetitivno za hrvatsko tržište budući da onemogućuje operatoru sa značajnom tržišnom snagom pružanje usluga ispod svojih učinkovitih troškova.

Iako je HT stajališta kako ne postoji niti je dokazana potreba za izmjenom postojećeg testa istiskivanja marže, dodatno ističemo kako bi i primjena SEO testa nužno trebala biti utemeljena na:

- Jednoznačno definiranom konceptu testiranja,
- Jednoznačno definiranim ulaznim podacima,
- Jednoznačno definiranim troškovima koji bi se preuzimali iz ažuriranih troškovnih modela,
- Detaljno opisanim prilagodbama troškovnih kategorija,
- Detaljno opisanim Upitnikom kojim bi se prikupljali podaci od operatora, uz jasno navedeno koji bi se podatak koristio u izračunu i kako.

Iz prijedloga Metodologije nisu vidljivi gore navedeni elementi, slijedom čega način provođenja i učinci SEO koncepta ostaju nepoznati. HAKOM bi, u slučaju namjere uvođenja SEO testa, nužno morao transparentno prikazati sve navedene elemente SEO pristupa, kako bi i HAKOM-u i ostalim sudionicima na tržištu unaprijed bili poznati učinci takvog pristupa. Smjer u kojem HAKOM razmatra SEO koncept testiranja predviđa prilagodbu za operatora sa tržišnim udjelom od 25% samo u dijelu ekonomije razmjera ali zanemaruje korekciju poslovnog modela vezano za ekonomije opsega, a u kojem bi se takav operator razlikovao od operatora koji tek ulazi na tržište ili posjeduje niži tržišni udio. Poslovni model takvog operatora bi bio sličniji poslovnom modelu velikog operatora te bi prilikom prilagodbe 25% virtualnog operatora trebalo definirati i te korekcije.

⁷ Ibid. članak 149 i 150: "...the Commission will aim to avoid unnecessary duplication of procedures, in particular competition procedures and national/Community regulatory procedures as set out under the ONP framework."

⁸ Recital 17. Okvirne direktive

⁹ Članak 5. stavak 2. točka 4. Zakona o elektroničkim komunikacijama

¹⁰ Podaci Državnog zavoda za statistiku: <http://www.dzs.hr/>

¹¹ Ibid

¹² "The results show a positive effect of broadband diffusion on economic growth, suggesting that a 1 percentage-point increase in the broadband penetration rate results into a 0.09-0.15 percentage-point increase in annual per-capita growth.", Czerncich et al (2011), ICTNET Assessment paper 1, The impact of ICT on productivity and Growth, OECD

Pitanje 4: Slažete li se s mišljenjem HAKOM-a da je poludinamički pristup najprikladniji izbor?

HAKOM-ov prijedlog primjene poludinamičkog pristupa kombinira jednostavnost primjene statičkog pristupa s priznavanjem jednokratnih prihoda i troškova koji se u praksi nadoknađuju u očekivanom životnom vijeku korisnika.

Ključni nedostatak u Metodologiji navedenog i opisanog poludinamičkog pristupa je klasifikacija troškova (i prihoda) na statičke i dinamičke. Unatoč tome što je HAKOM identificirao neke očite kategorije koje pripadaju u dinamički pristup, kao što su troškovi i naknade instalacije, postoje neke veće troškovne stavke koje HAKOM nije uzeo u razmatranje. Naime, promotivni popusti i ponude bi također trebali biti uključeni u dinamičku prilagodbu te se raspodijeliti na životni vijek korisnika.

U prilog navedenom stoji i međunarodni presedan, gdje se BEREC zalaže za korištenje pristupa koji je više dinamičan upravo iz razloga da bi se popusti i promotivne ponude ispravno uzeli u obzir.

*„Iz perspektive operatora, postavljanje inicijalne cijene usluge koja ne pokriva sve troškove njezina pružanja u prvim mjesecima može se smatrati razumnim ukoliko je cijena usluge održiva u trenutku kada kupac plaća puni iznos mjesečne naknade. Test istiskivanja cijene prihvaćen od strane nacionalnog regulatornog tijela ne bi trebao sprječavati ni jednog operatora značajne tržišne snage u provođenju konkurentnih strategija, kao što je subvencija jednokratnih troškova. Međutim, navedeni operator također mora biti u mogućnosti nadoknaditi te troškove u razumnom vremenskom razdoblju, u svakom slučaju, tijekom životnog vijeka korisnika“.*¹³

Ova preporuka BEREC-a izravno proturječi izvaji HAKOM-a da „test istiskivanja marže treba uzeti u obzir privremene promotivne ponude jer se test mora zadovoljiti u bilo kojem trenutku“.¹⁴

HT ističe kako pristup predložen od strane HAKOM-a ne uzima u obzir legitimne tržišne razloge operatora za ponudu promotivnih popusta i usluga koje se mogu uvesti na tržište bez njegova nepotrebnog iskripljavanja. BEREC smatra kako bi ispravni regulatorni pristup trebao od operatora zahtijevati povrat troškova tijekom životnog vijeka korisnika. Kako bi se to postiglo, HT smatra kako bi se isti dinamički pristup trebao primijeniti u pogledu darova koji se nude u sklopu paketa.

Ovakav je pristup pridobio značajnu podršku i od strane ostalih europskih regulatornih tijela. Primjerice, talijanski Agcom navodi kako bi se na „promotivne ponude usluga trebala primijeniti metoda diskontiranog novčanog toka kroz period, osim u slučaju kada se može dokazati da korisnici ostaju na ugovoru za različito razdoblje, kada bi teret dokazivanja trebao biti na operatoru nad kojim se provodi kontrola cijena“¹⁵.

Sličan stav zauzima i irski ComReg koji „promotivnu ponudu smatra razumnom ukoliko je njezin trošak pokriven tijekom prosječnog životnog vijeka korisnika, koji je temeljem modeliranja SEO-a u trenutnoj Odluci D 01/06 WBA kontrole cijena procijenjen na 42 mjeseca“¹⁶.

¹³ BEREC (2011): 'BEREC report on specific aspects of broadband commercialization', str. 14

¹⁴ HAKOM (2014): 'Metodologija testa istiskivanja marže'

¹⁵ Agcom, Delibera N.499/10/CONS, Dostupno na: <http://www.agcom.it/Default.aspx?message=visualizzadocument&DocID=4979>

¹⁶ ComReg, "Price regulation of Bundled offers, response to consultations and decision", available at http://www.comreg.ie/_fileupload/publications/ComReg1314.pdf

Temeljem svega navedenog, HT smatra kako bi HAKOM, u skladu s preporukama BEREC-a i regulatornim presedanom, trebao uključiti troškove promotivnih ponuda, darova i popusta u dinamičke troškove raspodijeljene tijekom očekivanog životnog vijeka korisnika.

Pitanje 5: Slažete li se s prijedlogom HAKOM-a o primjeni pristupa grupe proizvoda?

HT smatra kako bi HAKOM, u skladu s međunarodnim praksama, test istiskivanja marže morao primjenjivati na višoj razini grupiranja proizvoda.

Grupiranje neovisno o brzini širokopojasnog pristupa

U Metodologiji HAKOM ističe kako je potrebno dezagregirati grupe usluga prema brzini širokopojasnog pristupa temeljem sljedećeg:

“Proizvodi širokopojasnog pristupa različitih brzina trebali bi se nalaziti u zasebnim grupama proizvoda iz razloga što ne udovoljavaju istim zahtjevima krajnjih korisnika”.

Međutim, ovakav pogled nije konzistentan s međunarodnim regulatornim presedanima. Primjerice, belgijski regulator IBPT proveo je test istiskivanja marže na grupi proizvoda koja se sastojala od maloprodajnih zakupljenih linija Ethernet, brzog Ethernet i Giga Ethernet komercijaliziranih od strane Belgacom.¹⁷

HT ističe kako pristup grupe proizvoda predložen od strane HAKOM-a nije konzistentan s:

- provedbom HAKOM-ove vlastite definicije mjerodavnog tržišta maloprodaje širokopojasnog pristupa Internetu, koja određuje da se svi proizvodi širokopojasnog pristupa mogu smatrati istim tržištem;
- identifikacijom mogućnosti supstitucije usluga širokopojasnog pristupa koju ističe Ofcom u Pregledu veleprodajnog tržišta širokopojasnog pristupa 2010: *“Kupci bi se mogli prebaciti na proizvode više kvalitete drugog operatora ukoliko se cijena proizvoda niže kvalitete promatranog operatora poveća do razine pri kojoj kupci smatraju da razlika u cijeni opravdava opredjeljenje za proizvode više kvalitete”*¹⁸.

Također, kroz izradu BU modela HAKOM je kreirao jedinstvenu veleprodajnu cijenu širokopojasnog pristupa Internetu neovisno o brzini pristupa dok je veleprodajna cijena za prometni dio temeljena na flat prometu čime se iz perspektive *upstream* troškova čini prihvatljivim grupiranje usluga širokopojasnog pristupa u višu razinu neovisno o pristupnoj brzini i paketu prometa.

Proporcionalnost

Definicija grupe proizvoda igra važnu ulogu u osiguravanju proporcionalne raspodjele resursa za provođenje testa istiskivanja marže. Koristi od šire definicije prepoznali su i vodeći europski regulatori. Primjerice, potreba za fleksibilnijim testom istiskivanja marže koji se lakše provodi stoji iza odluke španjolskog regulatora za modifikacijom testa Telefonice, kroz usvajanje šire definicije grupe proizvoda.¹⁹ Naime, španjolski je CMT istaknuo kako širenje definicije grupe proizvoda zapravo omogućava češće provođenje testa, što povećava konkurentnost na telekomunikacijskom tržištu Španjolske.

¹⁷ Décision du conseil de l'IBPT du 8 Avril 2009 concernant le test de ciseaux tarifaires des lignes louées Ethernet, Dostupno na : http://www.bipt.be/public/files/fr/1579/3057_fr_d_cision_ethernet_price_squeeze_public.pdf

¹⁸ Ofcom 2010, Review of the wholesale broadband access markets

¹⁹ La CMT propone un nuevo sistema para analizar las ofertas minoristas de Telefonica. Dostupno na: http://www.cmt.es/c/document_library/get_file?uuid=5b89a3a1-d6ff-4874-bf51-fb375b8defe5&groupId=10138

Specifični elementi usluge

HT ističe kako na tržištu postoje određene grupe usluga kod kojih ne postoji određeni trošak specifičnog mrežnog elementa ili specifične aktivnosti za navedenu uslugu. Primjerice, moguće je da će se na tržištu javiti usluga kod koje se račun isključivo ispostavlja u elektronskom obliku, kod koje se ne javljaju troškovi ispostave računa. U tom slučaju potrebno je isključiti odgovarajuće troškove ispostave računa za tu grupu usluga, odnosno formirati novu grupu proizvoda za potrebe provođenja testa istiskivanja marže.

Shodno svemu navedenom, HT smatra kako bi se proizvodi trebali grupirati na višoj razini za potrebe provođenja testa. Dodatno, potrebno je izričito definirati kako će se u slučaju nepostojanja specifičnog mrežnog troška ili specifične aktivnosti neke usluge definirati nova grupa proizvoda na kojoj će se provoditi test istiskivanja marže.

Pitanje 6: Slažete li se s prijedlogom HAKOM-a da se na svaki proizvod unutar grupe proizvoda treba primijeniti LRIC standard, dok bi se za samu grupu proizvoda primjenjivao ATC standard?

Iz predložene Metodologije gdje HAKOM navodi: „...HAKOM smatra da se unutar grupe proizvoda, svaki proizvod treba ocijenjivati uz primjenu LRAIC/LRIC standarda“, u odnosu na postavljeno pitanje nije jasno da li će provoditi test na temelju LRIC ili LRAIC troškovnog standarda. HT smatra da je isto nužno definirati kako bi operator mogao troškovno utemeljiti cijenu svog pojedinačnog proizvoda unutar promatrane grupe proizvoda.

Korištenje LRIC standarda koji omogućuje analizu povrata inkrementalnog troška omogućava operatoru provođenje informacijama potkrijepljene poslovne odluke za svaku individualnu uslugu ili paket usluga. HT se slaže s prijedlogom HAKOM-a da se LRIC standard primjenjuje kao troškovni standard za svaki proizvod unutar grupe proizvoda.

Također, Metodologija ne definira na koji način će se prilikom primjene LRIC troškovnog standarda uzeti u obzir aktivne promjene broja korisnika promatranih usluga kroz vremenski period.

Pitanje 7: Slažete li se s primjenom ATC standarda za neregulirane proizvode/dodatne usluge?

HT smatra kako HAKOM nije detaljno specificirao način na koji će se promotivne ponude i darovi uključiti u test.

HT ističe kako su promotivni darovi trošak koji je povezan s akvizicijom korisnika za tretiranje kojeg postoji čvrsto uspostavljen presedan te su sastavni dio troškova marketinga već uključenih u testiranje kao specifični maloprodajni trošak.

U slučaju *Telefonica* 2006, Komisija je klasificirala troškove Telefonice na mrežne, ISP periodične troškove te troškove akvizicije korisnika te je istaknula sljedeće:

*„Troškovi stjecanja korisnika čine značajan udio rashoda, a njihove koristi traju duže od razdoblja u kojem su nastali. Takve troškove Telefónica tretira kao rashode i nisu kapitalizirani; u skladu s time su napravljene prilagodbe računa Telefónica na način da su se troškovi akvizicije korisnika amortizirali tijekom odgovarajućeg razdoblja“.*²⁰

Sličan je pristup primijenjen i u drugim međunarodnim slučajevima, uključujući Wanadoo (2003)²¹ i OFT vs BskyB (2003).²² Dodatno, ovaj je pristup dosljedan HAKOM-ovom prijedlogu primjene poludinamičkog pristupa. Osim toga, HAKOM ispravno prihvaća pristup inkrementalnog troška za tretiranje mobilnih troškova. Kako bi osigurao konzistentnost i sigurnost, HAKOM bi trebao taj troškovni standard primijeniti na sve neregulirane usluge i promotivne darove.

Stoga HT ističe kako bi HAKOM izričito trebao istaknuti kako trošak promotivnih darova treba diskontirati kroz čitav životni vijek korisnika te primijeniti pristup inkrementalnog troška na sve neregulirane usluge i promotivne darove.

²⁰ European Commission (2007): 'Commission Decision relating to a proceeding under Art 82 of the EC treaty. Case Comp/38.784 – Wanadoo Espana vs Telefonica'

²¹ COMP/38.233

²² OFT (2003): 'Decision of the Office of Fair Trading under section 47 relating to decision CA98/20/2002: alleged infringement of the Chapter II prohibition by BskyB'

Pitanje 9: Slažete li se s prijedlogom HAKOM-a o troškovima koji bi se trebali razmatrati pri provođenju testa istiskivanja marže?

HT u osnovi podupire koncept pri kojem u obzir treba uzeti vlastite mrežne troškove, plaćanja drugim operatorima i troškove maloprodajnih jedinica, ali HT smatra da navedeni troškovi u Metodologiji nisu opisani jednoznačno i transparentno te su informacije u poglavlju 5.3. Metodologije nekonzistentne s ostatkom dokumenta.

Odlomak 5.3.1. Vlastiti mrežni troškovi, isključivo nabroja tipove troška mrežnih elemenata prema tipu veleprodajne usluge na kojoj se temelji maloprodajna usluga, uz napomenu da će se kad god je relevantno koristiti troškovi iz BU-LRIC modela HAKOM-a, uz korekcije za ekonomiju razmjera. Nigdje, međutim, nije definirano na koji bi se način pojedini troškovi iz BU-LRIC modela prilagodili konkretnim maloprodajnim uslugama za koje se provodi test. Naime, BU-LRIC model sadrži, primjerice, i troškove veleprodajnih vodova, što su zasigurno troškovi koji ne bi smjeli opterećivati cijenu maloprodajne usluge širokopojsnog pristupa Internetu. Isti tekst ujedno ne specificira koji bi sve troškovi bili preuzeti iz modela, ne objašnjava kako bi bila realizirana korekcija u BU LRIC modelu kojom bi se simulirao virtualno učinkoviti operator sa tržišnim udjelom od 25% niti definira na koji bi se način za ekonomiju razmjera prilagoditi troškovi koji nisu dio BU LRIC modela. Štoviše, HAKOM u poglavlju 5.2.2. navodi da bi se i životni vijek korisnika trebao uskladiti ovisno o podacima operatora na tržištu, što zapravo znači da postoje i dodatne kategorije, osim troškova, koje HAKOM namjerava modelirati na razinu operatora od 25% tržišnog udjela. Također, određeni elementi vlastitih mrežnih troškova koji su navedeni uključeni su u veleprodajnu cijenu (npr. trošak *voice* platforme) pa je potrebno ispraviti navedeno.

HT ističe da bi se u okviru definiranja troškovnih standarda nužno trebao uzeti u obzir životni vijek trajanja opreme i računovodstveno razdoblje amortizacije za STB, IAD modem koji su u skladu s garancijama proizvođača opreme. HT je u mogućnosti dostaviti potvrde proizvođača opreme o životnom vijeku pojedine opreme pa time i primjerenom računovodstvenom politici u odnosu na istu.

U odlomku 5.3.2 Troškovi originacije i terminacije nije specificirano što HAKOM smatra sukladnim stvarnim plaćanjem drugim operatorima. S obzirom da se ovdje radi o reguliranim veleprodajnim uslugama s definiranom i javno objavljenom cijenom, HT smatra kako bi bilo nužno koristiti isključivo cijene terminacije i originacije iz BU-LRIC modela, u skladu s prethodnim odlukama HAKOM-a.

U odlomku 5.3.3. Maloprodajni troškovi navedena struktura maloprodajnih troškova ne odgovara dosad dostavljanim troškovima niti sadašnjoj niti budućoj strukturi regulatornih financijskih izvještaja. HT smatra da je nužno da struktura u kojoj će se dostavljati troškovi bude usklađena s regulatornim financijskim izvještajima HT-a jer se u protivnom gubi transparentnost, a i HT mora ulagati značajno više vremena da podatke dostavi u traženoj strukturi.

HAKOM navodi da HT može postići puno niže troškove TV sadržaja zahvaljujući svojoj pregovaračkoj moći. Europske prakse pokazuju da to ne mora biti točno već cijena TV sadržaja bez obzira na pregovaračku moć operatora (njegovoj tržišnoj snazi/veličini) ovisi i o platformi na kojoj operator pruža usluge. Operatori koji pružaju usluge kabelskom mrežom ili zemaljskim digitalnim antenskim sustavima uspijevaju ispregovarati različite cijene od operatora javnih elektroničkih komunikacijskih mreža.

HT dodatno napominje da dostavljeni upitnik o troškovima vezanim uz Test istiskivanja marže nije usklađen sa strukturom opisanom u Metodologiji te predlaže određivanje jedinstvene konzistentne strukture.

Pitanje 10: Slažete li se s prijedlogom HAKOM-a o primjeni i ažuriranju testa istiskivanja marže?

HAKOM u prvom dijelu 6. poglavlja Metodologije opisuje u kojim će slučajevima primjenjivati *ex ante* testove istiskivanja marže te koje će troškove i prihode uzimati u obzir.

U nastavku istog teksta HAKOM navodi kako će dodatne troškove obračunati temeljem navika prosječnog krajnjeg korisnika maloprodajne usluge. Međutim, HAKOM ne navodi na koji način namjerava utvrditi navike niti hoće li se iste temeljiti na navikama korisnika usluga operatora sa značajnom tržišnom snagom ili alternativnih operatora. Potrebno je jednoznačno definirati način određivanja navika krajnjeg korisnika.

HAKOM u ovom poglavlju također objašnjava kada će koristiti ovakav test za provjeru novih ponuda operatora sa značajnom tržišnom snagom ali ne objašnjava na koji će način postupati s ponudama koje se troškovno ili procesno razlikuju od postojećih, premda s korisničkog aspekta predstavljaju supstitut neke postojeće usluge. Nužno je naglasiti da u slučaju kod kojeg postoji razlika u troškovnoj strukturi ili procesu primanja usluge ista usluga ne smije biti pridružena grupi postojećih usluga već bi morala biti smještena u odgovarajuću zasebnu grupu. HT ponavlja da bi Metodologija morala definirati u kojim će se slučajevima usluge ili paketi usluga pridruživati posebnim grupama usluga.