

Komentari Hrvatskog Telekoma d.d.
u okviru javne rasprave o prijedlogu rješenja HAKOM-a od 18. siječnja 2011.g.
o izmjenama regulatornih obveza na tržištu veleprodajnog (fizičkog) pristupa mrežnoj
infrastrukturi (uključujući dijeljeni ili potpuni pristup) na fiksnoj lokaciji
- 21.02.2011. -

Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije (dalje: Agencija) otvorila je dana 18. siječnja 2011. godine javnu raspravu na prijedlog rješenja Klasa: UP/I-344-01/10-01/4644 (dalje: prijedlog Rješenja), kojim se Hrvatskom Telekomu d.d. (dalje: HT) mijenja regulatorna obveza nadzora cijena i vođenja troškovnog računovodstva i regulatorna obveza pristupa i korištenja posebnih dijelova mreže koje su na tržištu veleprodajnog (fizičkog) pristupa mrežnoj infrastrukturi (uključujući dijeljeni ili potpuni pristup) na fiksnoj lokaciji određene HT-u Odlukom Vijeća Agencije od dana 17. srpnja 2009. godine Klasa: 344-01/09-01/1080, Urbroj: 376-11-09-01 (dalje: Odluka iz Analize tržišta).

U nastavku teksta nalaze se komentari HT-a na otvorenu javnu raspravu.

1. Nisu ispunjene pravne pretpostavke za izmjenu regulatornih obveza

Člankom 52. stavak 3. Zakona o elektroničkim komunikacijama (dalje: Zakon) određeno je da *operator može od Agencije zatražiti provedbu postupaka iz stavka 1. članka 52. ako učini vjerojatnim da su nastale promjene koje imaju značajan utjecaj na regulatorne obveze na mjerodavnom tržištu.*

HT smatra da nisu ispunjenje pretpostavke iz članka 52. stavak 3. Zakona o elektroničkim komunikacijama (dalje: Zakon), budući da:

- I) nisu nastale promjene koje imaju značajan utjecaj na regulatorne obveze na mjerodavnom tržištu, niti je podnositelj zahtjeva (OT-Optima Telekom d.d.) učinio vjerojatnim postojanje tih okolnosti
- II) nisu ispunjene pretpostavke iz članka 52. stavak 1. Zakona.

Članak 52. stavak 1. Zakona izričito navodi da je prije bilo kakve izmjene postojećih regulatornih obveza, odnosno određivanja novih regulatorna obveza Agencija dužna prethodno provesti slijedeći postupak:

1. Odrediti mjerodavna tržišta podložna prethodnoj regulaciji,
2. Provesti analizu tržišta u svrhu ocjene djelotvornosti tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu,
3. Odrediti regulatorne obveze ako u postupku analize tržišta **utvrdi nedostatna djelotvornost tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu u skladu sa člankom 56. stavkom 2. ZEK-a.**

U ovom postupku, međutim, Agencija nije utvrđivala, niti to iz obrazloženja predloženog Rješenja proizlazi, ispunjenje osnovne pretpostavke za primjenu članka 52. stavak 3. Zakona tj. **da je podnositelj zahtjeva učinio vjerojatnim da su nastale promjene koje imaju značajan utjecaj na regulatorne obveze na mjerodavnom tržištu**, niti je provela postupak analize tržišta a što nalaže članak 52. stavak 3. Zakona u

sklopu kojeg bi se, **da je utvrđena nedostatna djelotvornosti tržišnog natjecanja**, stvorili zakonski uvjeti za reviziju postojećih regulatornih obveza HT-a iz Odluke iz Analize tržišta.

Dapače, Agencija se uopće ne osvrće na okolnosti (usporedba cijena u EU) koje podnositelj zahtjeva tumači kao promjene koje znatno utječu na regulatorne obveze već utvrđuje potpuno druge okolnosti uslijed kojih Agencija smatra da su ispunjene pretpostavke za vođenje postupka po članku 52. stavak 3. Zakona a to su što Agencija još uvijek nema svoj troškovni model kojim će moći provjeriti troškovnu usmjerenost cijena te što rezultati prikazani u sklopu revidiranih regulatornih financijskih izvještaja HT-a za 2009. godinu (dalje: RFI) ukazuju na više stope povrata na angažirani kapital te na višu dobit u odnosu na trošak angažiranog kapitala.

U odnosu na navedeno obrazloženje Agencije HT ističe kako je općepoznata činjenica da je uvođenje troškovnog modela i računovodstvenog razdvajanja široko obuhvatan i kompleksan proces koji zahtjeva znatne ljudske i financijske resurse. U tom smislu, prilikom donošenja Odluke iz Analize tržišta Agencija je uvidom u tada dostupna svjetska iskustva mogla zaključiti da je riječ o višegodišnjem procesu u kojem je za stabilizaciju troškovnog modeliranja potrebno dvije do tri godine prije nego što rezultati tog procesa budu primjenjivi u regulatorne svrhe.

Čak i da Agencija nije imala niti je mogla imati ta saznanja, nastup tih okolnosti samo po sebi, međutim, nije po Zakonu dovoljan uvjet za promjenu regulatornih obveza i izmjenu iznosa mjesečne naknade već jedino ako te okolnosti posljedično dovode do poremećaja na tržištu kako to traži članak 52. stavak 1. (treća alineja) Zakona. Agencija, međutim, nije razmatrala utjecaj tih okolnosti na tržišno natjecanje a što je dužna učiniti kao preduvjet za donošenje odluke o određivanju, zadržavanju ili izmjeni regulatornih obveza.

2. Cijenu mjesečne naknade za uslugu izdvojenog pristupa lokalnoj petlji potrebno je zadržati na postojećoj razini iz razloga što:

- (i) referente vrijednosti cijena na usporedivim tržištima u Europi (*benchmarking*) pokazuju da je postojeća cijena u RH (i dalje) ispod europskog prosjeka te među najnižima u Europi;
- (ii) proces troškovnog modeliranja još nije dovršen;
- (iii) postojeća cijena omogućuje konkurentnost na tržištu, osobito na tržištu širokopojasnog pristupa;
- (iv) snižavanjem cijene postojeće infrastrukture izravno se smanjuje njena vrijednost a što će posljedično negativno utjecati na ulaganja u novu mrežnu infrastrukturu;
- (v) sniženje cijene bi ponajprije pogodovalo novim potencijalnim operatorima.

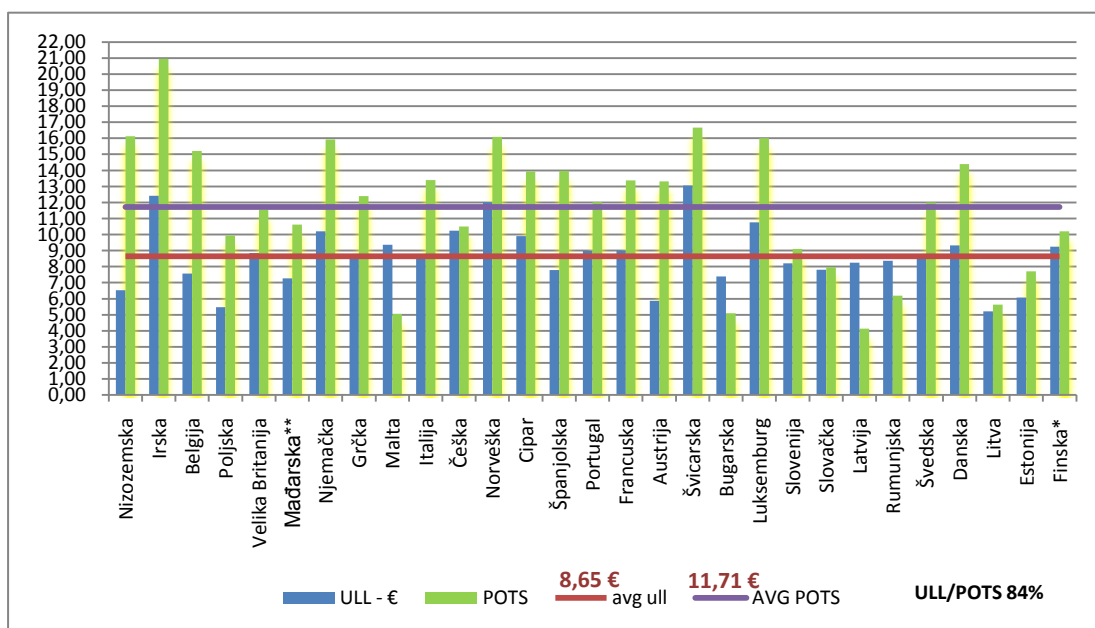
Odlukom iz Analize tržišta 2009.g. Agencija je HT-u odredila obvezu nadzora cijena uz obvezu troškovne usmjerenosti cijena te vođenje troškovnog računovodstva. U sklopu te obveze Agencija je u istoj Odluci izričito odredila da će, do završetka definiranja metodologije troškovnog računovodstva (troškovni model) koju će koristiti Agencija (neovisno o metodologiji koju primjenjuje HT), a u svrhu kontrole troškovne

usmjerenosti cijena HT-a, nadzor cijena biti postavljen na temelju metode referentnih vrijednosti na temelju cijena na usporedivim tržištima¹.

U odnosu na samu mjesečnu naknadu za potpuni pristup izdvojenoj lokalnoj petlji Agencija je utvrdila kako je ta cijena u iznosu od 52,14 kune razumna i operatorima isplativa jer im omogućuje visoku razinu konkurentnosti na pripadajućem maloprodajnom tržištu što je vidljivo iz iznimno jakog trenda rasta usluge pristupa izdvojenoj lokalnoj petlji te da je istovremeno na razini na kojoj potiče operatore da dalje ulažu u vlastitu infrastrukturu te da stoga istu nije potrebno mijenjati dok se ne implementira troškovno usmjerena cijena².

Analizirajući cijene mjesečnih naknada za uslugu postupnog pristupa izdvojenoj lokalnoj petlji u Europi danas vidljivo je da u zemljama zapadne Europe prosječna cijena iznosi 8,61€³, dok u zemljama središnje i istočne Europe prosječna cijena iznosi 8,44€⁴, iz čega proizlazi da je postojeća cijena u RH u iznosu od 7,04€⁵ ispod europskog prosjeka te i dalje među najnižima u Europi.

Također, usporedba cijena usluge pristupa izdvojenoj lokalnoj petlji (ULL) i POTS usluge u dolje prikazanim zemljama⁶ pokazuje prosječan omjer cijena ULL/POTS od 84%, dok je taj omjer cijena u RH, od 87%, vrlo blizak europskom.



*Prosječna cijena mjesečne naknade dva *incumbent* operatora

** Prosječna cijena mjesečne naknade tri *incumbent* operatora

¹ Odluka iz Analize tržišta 2009.g., str. 81

² Odluka iz Analize tržišta 2009.g., str. 82

³ prema podacima www.cullen-international.com

⁴ prema podacima www.cullen-international.com

⁵ preračunato u EUR-ima prema srednjem tečaju HNB-a na dan 16.02.2011.

⁶ podaci dostupni na www.cullen-international.com

Također, ako za izračun cijene za uslugu potpunog izdvojenog pristupa lokalnoj petlji primijenimo metodu na osnovi koje se prema Odluci iz Analize tržišta određuje cijena usluge dijeljenog izdvojenog pristupa lokalnoj petlji, dolazi se do mjesečne naknade za uslugu potpunog izdvojenog pristupa lokalnoj petlji u iznosu od 8,21€.

Prethodno navedeno kao i usporedba širokog asortimana proizvoda i cijena govornih paketa koji se nude na maloprodajnoj razini potvrđuju činjenicu da je cijena mjesečne naknade za uslugu izdvojenog pristupa lokalnoj petlji u RH i dalje takva da omogućuje konkurentnost na tržištu. Također, procjenjuje se da se više od 55% izdvojenih parica HT-a koristi za usluge širokopojasnog pristupa što povećava stupanj iskoristivosti infrastrukture od strane operatora korisnika pa time i mogućnost ostvarivanja veće margine.

Nadalje, određivanje cijene na temelju izračuna jediničnog troška po HCA/FAC metodologiji nije odgovarajuće iz više razloga.

Odluka iz Analize tržišta odgađa nadzor cijena po troškovnom modeliranju do trenutka kad Agencija ne utvrdi svoj troškovni model (neovisno o troškovnoj metodologiji HT-a).

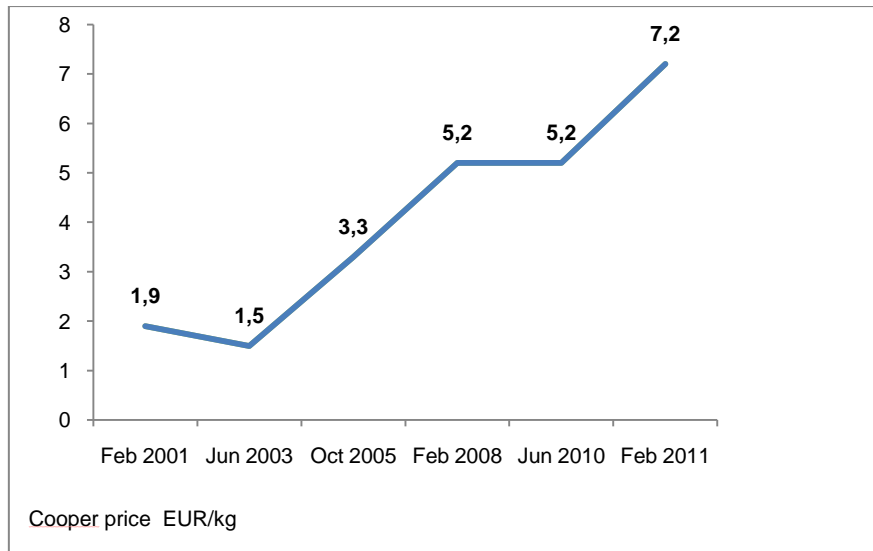
Čak i uz izmjenu Odluke iz Analize tržišta na način kako to predlaže Agencija u ovoj javnoj raspravi, takva izmjena ne bi bila u skladu s pravomoćnim rješenjem Agencije od 18. studenog 2008.⁷ kojim su određeni „*Naputci za računovodstveno odvajanje i troškovno računovodstvo*“. Na strani 51. predmetnog dokumenta, pod naslovom „*Troškovna osnovica i računovodstvena metodologija za financijsku godinu 2010. i financijske godine iza toga*“ izričito je određeno da će se za izračun jediničnog troška usluge veleprodajni pristup mrežnoj infrastrukturi (uključujući potpuni i zajednički) na fiksnoj lokaciji koristiti LRIC računovodstvena metodologija. Stoga, izračun jediničnog troška za taj veleprodajni segment za 2010. i sve naredne godine primjenom druge metodologije, uključujući HCA metodologiju, ne bi bio u skladu s gore navedenim dokumentom te bi takva odluka Agencije mijenjala pravomoćnu odluku od 18. studenog 2008. a što je u suprotnosti s načelom zaštite stečenih prava stranaka propisanim člankom 13. Zakona o općem upravnom postupku (NN 47/09) kojim se štiti pravna sigurnost i prava koja je stranka u postupku stekla nastupom pravomoćnosti upravnog akta.

Nadalje, u procesu troškovnog modeliranja HT se trenutno nalazi u zadnjoj fazi izračuna troška na temelju CCA/LRIC troškovnog modela. Za razliku od HCA troškovnog računovodstva koji uzima u obzir povijesne vrijednosti imovine, primjena CCA troškovnog računovodstva bila bi primjerenija u ovom slučaju budući da uzima u obzir tekuće vrijednosti imovine koje određuju trošak kao da se mreža danas gradi pa slijedom toga izračun po toj metodologiji mogao bi dati drugačiji rezultate od HCA/FAC troškovnog modela. Da je moguće očekivati povećanje troškova dokazujemo u nastavku.

Neki od osnovnih čimbenika povećanja troška nalaze se u porastu tržišne cijene bakra kao i u porastu cijene rada u RH.

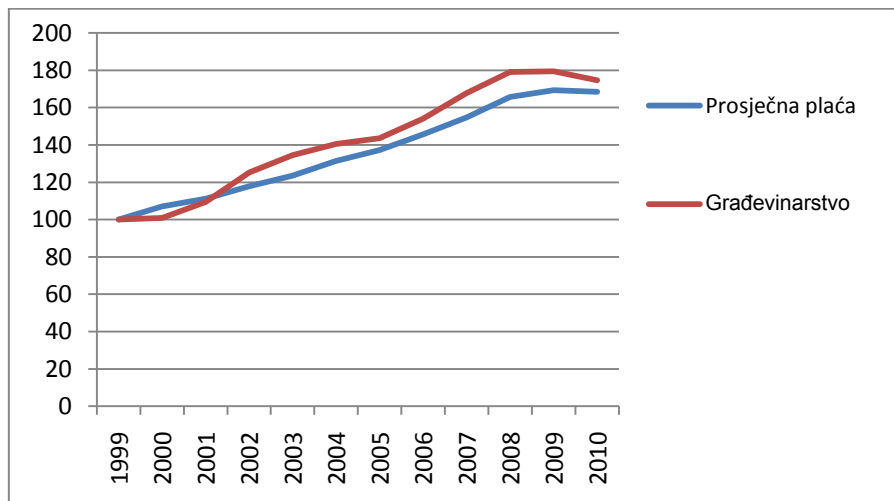
⁷ rješenje Vijeća HAKOM-a od 18. studenog 2008. klasa: 130-01/06-01/09; urbroj: 376-11-18)

Iz tablice ispod vidljiv je trend porasta cijene bakra na svjetskom tržištu u zadnjih sedam godina, te proizlazi kako je cijena bakra u razdoblju od 2003. do 2011. godine porasla za čak 5 puta, dok je samo tijekom 2010. godine bakar poskupio za gotovo 30% pa slijedom toga porasli su i troškovi svim kompanijama koje koriste bakar u svom poslovanju.



Source: InfoMine.com

Također, prema podacima dostupnim putem Državnog zavoda za statistiku iz grafikona ispod vidljivo je kako je prosječna cijena rada u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 1999. g. do 2010. g. porasla za 68,5%, a u građevinarstvu u istom tom razdoblju za 74,6 %.



Slijedom navedenog, nije primjereno određivati cijenu po jediničnom trošku izračunatom po HCA/FAC troškovnom modelu, osobito ako se uzme u obzir da će izračuni po CCA/LRIC troškovnom modelu koji gore opisane trendove uzima u obzir, biti dovršeni unutar naredna dva mjeseca.

U odnosu na primjenu troškovnog računovodstva dodatno se postavlja pitanje na koji će se način rezultati dobiveni tim procesom koristiti u regulatorne svrhe. Postupak primjene rezultata u regulatorne svrhe treba biti unaprijed određen prije same primjene, osobito za slučaj da rezultati pokažu povećanje jediničnog troška u odnosu na postojeću cijenu. U tom smislu, sam postupak izmjene cijena usluge potpunog pristupa izdvojenoj lokalnoj petlji u narednom razdoblju ostaje nedefiniran a postupanje regulatora nepredvidivo što znatno utječe na povećanje nesigurnosti poslovanja na ovom tržištu. Tome pridonosi i nedostatak analize utjecaja predložene cijene na tržište i njegov budući razvoj. Posebno se postavlja pitanje opravdanosti izmjene cijene u situaciji kada Agencija reagira na temelju pritužbe a ne na temelju potreba tržišta koje se utvrđuju redovitim praćenjima tržišta.

Ovdje ukazujemo i na nekonzistentnost u načinu određivanja cijena u okviru Standardne ponude. Za usporedive usluge sa uslugom mjesečnog najma izdvojenog pristupa lokalnoj petlji kao što su primjerice mjesečni najam dijeljenog izdvojenog pristupa lokalnoj petlji, stavljanje na raspolaganje i priključenje, te otkazivanje i isključenje bi trebala biti dosljedna u metodologiji određivanja cijena. Umjesto toga, za svaku od navedenih usluga Agencija primjenjuje drukčiju metodologiju, npr. mjesečna naknada za uslugu dijeljenog izdvojenog pristupa lokalnoj petlji podložna je promjeni na godišnjoj osnovi primjenom metode referentnih vrijednosti uz primjenu kvartila na cijene koje se primjenjuju u EU, dok se jednokratni troškovi stavljanja na raspolaganje i priključenja te otkazivanje potpunog i dijeljenog izdvojenog pristupa lokalnoj petlji izjednačeni su s jednokratnim troškovima prema Standardnoj ponudi HT-a za uslugu veleprodajnog širokopojsnog pristupa aktivacija ADSL pristupa za nove korisnike.

Osim toga, činjenica je da realizacija izdvajanja novih lokalnih petlji iziskuje veće troškove HT-a radi odlaska tehničara na lokaciju krajnjeg korisnika u dva navrata tijekom procesa izdvajanja pa ovim putem molimo Agenciju da razmotri prijedlog koji je HT iznio u svom očitovanju od 22. prosinca 2010. godine u smislu razlikovanja jednokratnih troškovi prilikom izdvajanja postojeće aktivne lokalne petlje i nove neaktivne lokalne petlje. Spomenuta je razlika bila priznata od strane Agencije u segmentu duljine trajanja realizacije izdvajanja lokalne petlje upravo s argumentom da je potreban izlazak tehničara na stranu krajnjeg korisnika u dva navrata, prvi puta prilikom provjere tehničke mogućnosti te drugi puta prilikom procesa izdvajanja i obilježavanja izdvojene lokalne petlje na izvodu slijedom čega proizlaze i veći troškovi HT-a.

3. Izmjena regulatorne obveze u dijelu pristupa i korištenja posebnih dijelova mreže (rokovi)

Prijedlogom Rješenja Agencija predlaže izmjenu rokova pružanja pristupa izdvojenoj lokalnoj petlji na način da je HT obavezan omogućiti pristup postojećoj izdvojenoj lokalnoj petlji u roku od najviše 5 radnih dana od dana zaprimanja potpunog zahtjeva za izdvajanje pripadajuće lokalne petlje umjesto 10 radnih dana određenih Analizom, dok za pristup izdvojenoj lokalnoj petlji koja se trenutno ne koristi predlaže rok od 15 radnih dana od dana zaprimanja potpunog zahtjeva za izdvajanje pojedine lokalne petlje umjesto 20 radnih dana određenih Analizom.

Prema dostupnim podacima⁸ iz prosinca 2010. godine proizlazi kako se u većini zapadnoeuropskih zemalja vrijeme potrebno za realizaciju zahtjeva za izdvajanje lokalne petlje sastoji od 2 faze:

- „validation phase“, kao vrijeme unutar kojeg operator analizira zahtjev operatora korisnika i daje mu povratnu informaciju da li zahtjev može biti ispunjen (tj. ispituje tehničke mogućnosti realizacije zahtjeva za izdvajanje lokalne petlje);
- „installation phase“, kao vrijeme unutar kojeg je operator obavezan realizirati zahtjev za izdvajanje lokalne petlje.

Iz dostupne tablice proizlazi kako se vrijeme potrebno za provjeru tehničke mogućnosti kreće od 3 do 10 radnih dana. Dodatno, vrijeme za realizaciju zahtjeva za izdvajanje postojeće lokalne petlje kreće se od 7 do 10 radnih dana, a vrijeme za realizaciju zahtjeva za izdvajanje nove lokalne petlje kreće se od 15 do 20 radnih dana.

Za razliku od gore navedenog, Odluka iz Analize tržišta nije predvidjela zasebno rok unutar kojeg HT ispituje postojanje tehničke mogućnosti realizacije zahtjeva uz dodatni rok za samu realizaciju zahtjeva. Analizom je navedeno kako HT mora pružiti operatoru korisniku pristup izdvojenoj lokalnoj petlji u roku od najviše 10 radnih dana od dana zaprimanja potpunog zahtjeva za izdvajanje pripadajuće lokalne petlje i u roku od najviše 20 radnih dana za izdvajanje lokalne petlje koja se trenutno ne koristi.

Izmjenom rokova na način da se HT-u skrate rokovi za realizaciju zahtjeva za izdvajanje lokalne petlje na 5 radnih dana za lokalne petlje koje se koriste odnosno 15 radnih dana za one koje se ne koriste, HT-u bi se odredili puno kraći rokovi za izdvajanje lokalne petlje u odnosu na druge europske zemlje.

Agencija navodi kako HT uslugu izdvojenog pristupa lokalnoj petlji pruža već dulje vrijeme s rokom koji je bio primjeren za sam početak pružanja usluge kada se radilo o novoj usluzi te da postojeći rokovi više ne mogu biti primjereni s obzirom na manji broj zahtjeva nego na početku pružanja usluge.

Od uvođenja usluge izdvojenog pristupa lokalnoj petlji 2005. godine kontinuirano se uvode tehnološka unapređenja, povećava penetracija usluga temeljenih na širokopojsnim tehnologijama koje su tehnički zahtjevnije od uskopojasnih tehnologija koje su u početku uvođenja usluge prevladavale, u stalnom je porastu broj aktivnosti kao što je migracija korisnika između različitih alternativnih operatora kao i migracija korisnika od strane alternativnih operatora prema HT mreži. Sve navedeno direktno ima za posljedicu veći broj pojedinačnih zadataka koje je potrebno odraditi da bi se usluga realizirala u propisanim rokovima definiranim kroz Standardnu ponudu.

Stoga, činjenica da se usluga izdvojenog pristupa lokalnoj petlji pruža već dulje vrijeme kao jedan od razloga zbog kojeg je potrebno skratiti rokove za realizaciju zahtjeva za izdvajanje lokalne petlje, ne bi bio osnovan. Tome u prilog ide i činjenica kako Agencija svojim odlukama učestalo mijenja procese u okviru Standardne ponude čime izravno doprinosi složenosti postupka izdvajanja te potrebi za produljenjem, a ne skraćivanjem rokova za realizaciju usluge izdvojenog pristupa lokalnoj petlji.

⁸ www.cullen-international.com - *Service level LLU provisioning - December 2010*

U pogledu smanjenog broja zahtjeva u odnosu na razdoblje kada se usluga počela pružati, HT ističe kako se od početka pružanja usluge znatno povećao broj zahtjeva u procesima otklona smetnji koji su ujedno zahtjevniji u usporedbi s aktivnostima prilikom realizacije izdvajanja parice (npr. mjerenja, dijagnostika, popravak na terenu,...), uslijed čega su resursi HT-a po potrebi raspoređeni ovisno o brojnosti zahtjeva u pojedinom dijelu procesa (u ovom konkretnom slučaju na otklon smetnji koja je zahtjevnija usluga u odnosu na samo izdvajanje lokalne petlje).

Tablica ispod pokazuje trend rasta smetnji po godinama kao i broj riješenih smetnji prijavljenih od strane operatora korisnika Standardne ponude na godišnjoj razini, u razdoblju od početka 2008. godine do siječnja 2011. godine.

Razdoblje	ULL broj riješenih smetnji
2008.	10.986
2009.	13.315
2010.	17.006
Siječanj 2011.	1.197
Sveukupno	42.504

Agencija navodi kako je logično nakon izvjesnog vremena očekivati da HT uskladi rok pružanja pristupa izdvojenoj lokalnoj petlji s rokom pružanja usluge prijenosa broja jer bez takvog usklađenja krajnji korisnik neće moći koristiti uslugu u mreži drugog operatora dok ne istekne rok pružanja pristupa izdvojenoj lokalnoj petlji.

Činjenica je da postoji problem zbog neusklađenosti rokova za realizaciju postojeće lokalne petlje i prijenosa broja obzirom da je rok za prijenos broja 5 radnih dana, a rok za realizaciju izdvojene lokalne petlje 10 radnih dana. Međutim, HT ističe kako je usluga prijenosa broja manje zahtjevnija usluga u odnosu na izdvajanje lokalne petlje te se prijenos broja obavlja uz izdvajanje lokalne petlje kao posljedica istog a ne obratno. Upravo iz navedenog razloga a u slučaju istovremenog zahtjeva za prijenosa broja i izdvajanja lokalnih petlji, nužno je prilagoditi rokove za prijenos broja rokovima za izdvajanje lokalne petlje.

Također, HT je u svom očitovanju od 22. prosinca 2010. godine dao Agenciji prijedlog procesa kako bi se na zadovoljstvo svih zainteresiranih strana uz uvažavanje realno raspoloživih resursa riješilo pitanje usklađenja procesa prijenosa broja s procesom izdvajanja lokalne petlje, pa ovim putem upućujemo Agenciju na prijedlog iz točke 4. očitovanja od 22. prosinca 2010. godine.