

**KOMENTAR ISKON INTERNETA D.D.  
NA KONZULTACIJSKI DOKUMENT  
„RAČUNOVODSTVENO ODVAJANJE I TROŠKOVNO RAČUNOVODSTVO“  
HRVATSKE AGENCIJE ZA POŠTU I ELEKTRONIČKE KOMUNIKACIJE**

***I ADRESATI OBVEZE RAČUNOVODSTVENOG ODVAJANJA SUKLADNO KONZULTACIJSKOM DOKUMENTU***

U dokumentu je navedeno da se prijedlozi i naputci vezani uz računovodstveno odvajanje odnose na operatore sa značajnom tržišnom snagom nepokretne telekomunikacijske mreže, dok su od implementacije predmetne obveze izrijekom isključeni operatori sa značajnom tržišnom snagom u pokretnim telekomunikacijskim mrežama.

Kao što se navodi u dokumentu, Iskon Internet d.d. (dalje u tekstu: Iskon) i HT-Hrvatske telekomunikacije d.d. (dalje u tekstu: T-HT) proglašeni su operatorom sa zajedničkom znatnom tržišnom snagom na tržištu javnih govornih usluga na području Republike Hrvatske te na tržištu prijenosa govora, zvuka, podataka dokumenata, slika i drugog u nepokretnoj telekomunikacijskoj mreži na području Republike Hrvatske.

Slijedom navedenog iz konzultacijskog dokumenta se iščitava zaključak da se obveza računovodstvenog odvajanja primjenjuje i na Iskon.

***II PRIMJENA MJERE RAČUNOVODSTVENOG ODVAJANJA NA OPERATORE SA ZNATNIJOM TRŽIŠNOM SNAGOM NA MALOPRODAJNIM TRŽIŠTIMA***

Iskon se, međutim, poziva na načelo primjene povoljnijeg prava na stranku u postupku iz stavka 2. članka 130. Zakona o elektroničkim komunikacijama te zahtjeva da se na istog primjene odredbe Zakona o elektroničkim komunikacijama koje su za istoga povoljnije jer isključuje mjeru računovodstvenog odvajanja u odnosu na maloprodajna tržišta.

Iskon također izražava dvojbu da je pravni temelj koji postoji po zakonskom odredbama (ZT-a) koje će prestati vrijediti u roku od jedne do najviše dvije godine dovoljan, odnosno opravdan za uvođenje mjere računovodstvenog odvajanja u odnosu na maloprodajna tržišta, a slijedom toga i u odnosu na Iskon koji je proglašen operatorom sa znatnijom tržišnom snagom na dva gore spomenuta maloprodajna tržišta.

Europski regulatorni okvir također ne spominje ovu mjeru u odnosu na maloprodajna tržišta.

Predmetne argumente obrazlažemo u nastavku.

## *Hrvatski pravni okvir*

*Opseg mjere računovodstvenog odvajanja po starom Zakonu o telekomunikacijama te po novom Zakonu o elektroničkim komunikacijama*

Zakon o telekomunikacijama (Narodne novine br. 122/03, 158/03, 60/04, 70/05; dalje u tekstu: ZT) u članku 57. navodi da operator ili davatelj telekomunikacijskih usluga sa znatnijom tržišnom snagom na mjerodavnom telekomunikacijskom tržištu mora provesti računovodstveno odvajanja poslovnih aktivnosti na različitim mjerodavnim telekomunikacijskim tržištima.

Međutim, u međuvremenu je stupio na snagu novi Zakon o elektroničkim komunikacijama (Narodne novine br. 73/08; dalje u tekstu: ZEK), koji uvodi u hrvatsko zakonodavstvo novi regulatorni okvir usvojen u Europskoj uniji 2002. godine, a koji primjenu predmetne regulatorne mjere određuje na drugačiji način.

Dakle, članak 60. novog ZEK-a kojim se regulira predmetna obveza, spominje računovodstveno odvajanje isključivo u kontekstu razdvajanja djelatnosti u svezi s međupovezivanjem i/ili pristupom (stavak 1. članka 60.), a obvezu transparentnosti isključivo u odnosu na veleprodajne i unutarnje transferne cijene vertikalno integriranog operatora (stavak 2., članka 60.).

Nadalje, obveza nadzora cijena i vođenja troškovnog računovodstva iz članka 62. ZEK-a također se odnosi samo na pružanje usluge međupovezivanja i/ili pristupa.

Regulatorne mjere koje se mogu nametnuti operatoru sa značajnom tržišnom snagom na maloprodajnom tržištu navedene su, po našem mišljenju, isključivo u članku 63. ZEK-a.

### *Vremensko ograničenje važenja regulatornih obveza i mjera po starim propisima*

Člankom 128. ZEK-a određeno je, doduše, da regulatorne obveze određene na temelju propisa koji su vrijedili do stupanja na snagu ZEK-a (dakle ZT-om) vrijede dok se ne provede postupak analize tržišta. Međutim, analize tržišta bi se trebale provesti u roku od jedne do najviše dvije godine i tada obveze propisane ZT-om prestaju, uključujući i obvezu računovodstvenog odvajanja u odnosu na sve operatore ili davatelje telekomunikacijskih usluga sa znatnijom tržišnom snagom na mjerodavnom telekomunikacijskom tržištu.

### *Primjena povoljnijeg propisa u odnosu na započete postupke*

Nadalje, u stavku 1. članka 130. ZEK-a navedeno je da se postupci započeti po odredbama ZT-a trebaju dovršiti prema odredbama tog zakona, međutim, u stavku 2. istog članka navedeno je da će se započeti postupci dovršiti prema odredbama ZEK-a, ako je to povoljnije za stranku u postupku.

Iskon je do sada provodio obvezu računovodstvenog odvajanja prema svom najboljem znanju i računovodstvenim principima. Agencija je sada odlučila, sukladno stavku 5. članka 57. ZT-a, odrediti način razdvajanja poslovnih aktivnosti te druge potankosti vezane uz to

razdvajanje te je započela ovaj konzultacijski postupak po dovršetku kojeg će donijeti rješenje kojim navedeno popisuje.

Nedvojbeno je da su odredbe ZEK-a povoljnije za Iskon, s obzirom da se mjera računovodstvenog odvajanja, a kako je to opisano pod prethodnim naslovom, ne primjenjuje prema odredbama ZEK-a na operatore sa znatnijom tržišnom snagom na maloprodajnim tržištima, dakle na Iskon. Slijedom toga, ovaj postupak bi se za Iskon trebao okončati po odredbama ZEK-a te bi primjenom istih odredaba Iskon trebalo isključiti iz provođenja mjere računovodstvenog odvajanja.

### ***Primjenjivo Europsko zakonodavstvo***

Nadalje, analizirajući i Europski regulatorni okvir, smatramo da se na maloprodajnim tržištima može uvesti samo mjera troškovnog računovodstva i to samo u odnosu na operatora koji je proglašen pružateljem osnovnih telekomunikacijskih usluga.

Naime, članak 11. Pristupne smjernice<sup>1</sup> sadržajno odgovara članku 60. ZEK-a te navodi da nacionalna regulatorna tijela mogu uvesti obvezu računovodstvenog odvajanja samo u pogledu određenih aktivnosti koje se odnose na međusobno povezivanje i/ili pristup.<sup>2</sup>

U odnosu na maloprodajna tržišta, Europski regulatorni okvir uopće ne spominje mjeru računovodstvenog odvajanja. U okviru Smjernice o osnovnim uslugama<sup>3</sup> (članak 17. Smjernice o osnovnim uslugama), spominje se samo mjera troškovnog računovodstva<sup>4</sup>. Nadalje, navođenje te mjere u okviru Smjernice o osnovnim uslugama ukazuje na to da bi adresat te obveze bio isključivo pružatelj osnovnih telekomunikacijskih usluga koji je ujedno proglašen operatorom sa znatnijom tržišnom snagom na mjerodavnom maloprodajnom tržištu. Dodatno, Preporuka Europske Komisije o računovodstvenom odvajanju te sustavima troškovnog računovodstva (dalje u tekstu: Preporuka EK)<sup>5</sup> izričito navodi da nacionalno regulatorno tijelo može uvesti regulatornu kontrolu maloprodajnih cijena na način predviđen Smjernicom o osnovnim uslugama samo za pružatelja osnovnih telekomunikacijskih usluga.<sup>6</sup>

### **Zaključno:**

---

<sup>1</sup> Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities (Access Directive)

<sup>2</sup> A national regulatory authority may, in accordance with the provisions of the Article 8, impose obligations for accounting separation in relation **to specified activities related to interconnection and/or access.**

<sup>3</sup> Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive)

<sup>4</sup> Article 17 Paragraph 4: "*National regulatory authorities shall ensure that, where an undertaking is subject to retail tariff regulation or other relevant retail controls, the necessary and appropriate **cost accounting systems are implemented.** National regulatory authorities may specify the format and accounting methodology to be used. Compliance with the cost accounting system shall be verified by a qualified independent body. National regulatory authorities shall ensure that a statement concerning compliance is published annually.*"

<sup>5</sup> Commission Recommendation of 19 September 2005 on accounting separation and cost accounting systems under the regulatory framework for electronic communications

<sup>6</sup> Recommendation 6: "*Certain undertakings **may be designated as universal service providers** in accordance with Article 8 of the Universal Service Directive **and may be subject to regulatory control on retail tariffs** in accordance with the provisions of the Article 17 of the Universal Service Directive*".

Smatramo da slijedom načela primjene povoljnijeg prava za stranku, postupak određivanja mjere računovodstvenog odvajanja trebao okončati sukladno odredbama ZEK-a. Kako po odredbama ZEK-a, navedene obveze u odnosu na Iskon nema, Iskon bi se trebao izuzeti iz rješenja i daljnjeg postupka.

Neovisno o navedenom, smatramo da uvođenje mjere računovodstvenog odvajanja na temelju pravnog osnova koji bi trebao ostati na snazi svega godinu do najviše dvije dana nije primjereno. Nakon provođenja analiza tržišta, odredbe ZEK-a će se početi primjenjivati u potpunosti, a one ne predviđaju postojanje obveze računovodstvenog odvajanja na mjerodavnim maloprodajnim tržištima. Slijedom toga, smatramo da bi i s tog osnova Agencija trebala isključiti od primjene predmetne mjere mjerodavna maloprodajna tržišta, odnosno operatore sa značajnom tržišnom snagom na maloprodajnim tržištima.

U svakom slučaju smatramo da uvođenje ovakve mjere, i to na bilo koje tržište, svakako zahtjeva prethodno provođenje analize tržišta, s obzirom da se radi o vrlo invazivnoj mjeri koja zahtjeva ogroman angažman financijskih, ljudskih i drugih resursa operatora koju navedenu mjeru treba implementirati. To posebice naglašava i Preporuka EK, koja na dva mjesta (i u preambuli i u samom tekstu preporuke) spominje mogućnost uvođenja te obveze tek po provedenoj analizi mjerodavnih tržišta.<sup>7</sup>

Podredno, ukoliko Agencija ne prihvaća gore navedenu argumentaciju Iskona, očitujemo se u nastavku dokumenta kako slijedi.

### ***III ADEKVATNOST I PROPORCIONALNOST UVOĐENJA REGULATORNE MJERE RAČUNOVODSTVENOG ODVJANJA U ODNOSU NA ISKON***

Smatramo da regulatorna obveza računovodstvenog odvajanja u slučaju Iskona nije proporcionalna veličini i ekonomskoj snazi Iskona niti odgovarajuća za regulatorne svrhe koje Agencija želi postići.

Uvođenje ovakve mjere bi iznimno opteretilo, ako ne i ugrozilo poslovanje Iskona. Iskonova veličina i utjecaj koju može izvršiti na tržište nisu takvi da zahtijevaju uvođenje tako zahtjevne regulatorne mjere te Europsko zakonodavstvo predviđa osnovu za izuzimanje operatora čiji godišnji prihod ne prelazi određeni.

Konačno, Iskon smatra da se obvezom računovodstvenog odvajanja ne postiže svrha, odnosno cilj regulacije na maloprodajnim tržištima te se svrha regulacije može ostvariti drugim regulatornim obvezama, odnosno mjerama predviđenim zakonom.

U nastavku teksta obrazložimo navedene tvrdnje.

---

<sup>7</sup> Recital (2): *Operators designated as having significant market power (SMP) on relevant market..., as a result of a market analysis carried out in accordance with Article 16 of Directive 2002/21/EC, may be subject, inter alia, to obligations concerning preparation of separated accounts and/or implementation of a cost accounting systems.*

Sadržajno isto navodi i Recommendation 1.

## *Veličina i resursi Iskona*

Nedvojbeno je da su troškovi provođenja mjera računovodstvenog odvajanja **apsolutno nerazmjerni prihodima i troškovnoj strukturi Iskona!**

Provođenje navedene mjere, s obzirom na veličinu Iskona, a posebno Iskonovih resursa raspoloživih za financijsko izvješćivanje, **ozbiljno bi opteretilo, pa čak i ugrozilo poslovanje Iskona.** Iskon trenutno ima stalno zaposlene samo 3 osobe u odjelu kontrolinga i 4 osobe u odjelu računovodstva te bi stoga uvađanje ovako kompleksnog praćenja moralo rezultirati višestrukim povećanjem zaposlenih u relevantnim odjelima, a što bi za Iskon predstavljalo iznimno financijsko opterećenje.

Veličinu operatora prilikom uvođenja ovakve mjere, uzima i obzir i **Okvirna smjernica**<sup>8</sup>, kada u članku 13. stavak 1. navodi da **Države članice mogu odlučiti ne primijeniti mjeru računovodstvenog odvajanja** na poduzetnike čiji **godišnji prihod** od obavljanja djelatnosti vezanih uz elektroničke komunikacijske mreže ili usluge **ne prelazi iznos od 50 miliona EUR**<sup>9</sup> (primjera radi, **prihod Iskona u 2007. godini iznosio je svega 12.4 miliona EUR**<sup>10</sup>).

## *Ciljevi računovodstvenog odvajanja*

Svrha, odnosno ciljevi uvođenja računovodstvenog odvajanja se mogu ukratko sažeti na slijedeće:

- a) kako bi se izdvojili troškovi koji se odnose na različite aktivnosti i, naročito, kako bi se osiguralo jasno identificiranje i odvajanje troškova koji se odnose na međusobno povezivanje i/ili pristup od troškova pružanja ostalih usluga;
- b) kako bi se osiguralo da se usluge koje se pružaju interno, pružaju pod istovjetnim uvjetima, kao što se pružaju eksterno;
- c) kako bi se potaklo povjerenje u alokaciju troškova i metodologiju atribucije proglašenog operatora;
- d) kako bi se pokazalo da nema istiskivanja margina u pružanju usluga između različitih poslovnih jedinica;
- e) da veleprodajne i maloprodajne cijene dozvoljavaju efikasnom operatoru, koji pruža maloprodajne usluge koje se natječu na tržištu s onima proglašenog operatora te kupuje veleprodajne usluge od proglašenog operatora na veleprodajnoj razini, da ostvaruje razuman povrat.

Dakle, svi spomenuti ciljevi računovodstvenog odvajanja ostvaruju se u okviru vertikalno integriranog proglašenog operatora.

---

<sup>8</sup> Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive)

<sup>9</sup> Member States **may choose not to apply the requirements** referred to in the first subparagraph to undertakings the annual turnover of which in activities associated with electronic communications networks or services in the Member States is **less than EUR 50 million.**

<sup>10</sup> 87.897.349,44 kn / 7,12 (srednji tečaj Eura na dan 15. rujna 2008.)= 12.345.133,35 Eura

Smatramo da se uvođenjem obveze računovodstvenog odvajanja u Iskonu, koji pristup telekomunikacijskoj mreži ostvaruje u najvećoj mjeri koristeći veleprodajne usluge HT-Hrvatskih telekomunikacija d.d., sukladno cijenama određenim standardnim ponudama koje se primjenjuju na jednak način na sve druge alternativne operatore, ne ostvaruje svrha računovodstvenog odvajanja.

Primjenjivost obveze računovodstvenog odvajanja prvenstveno na vertikalno integriranog operatora također se vidi i iz samog teksta konzultacijskog dokumenta npr. na strani 9., točka 2.2.1 Računovodstveno odvajanje: „*U slučaju vertikalno integriranih operatora, računovodstveno odvajanje sprečava povlašten tretman vlastitih poslovnih aktivnosti u odnosu na druge operatore na tržištu...*“; zatim na strani 29. poglavlje 4 Principi računovodstvenog odvajanja: „*Računovodstveno odvajanje treba omogućavati sustavnu podjelu troškova, prihoda i angažiranog kapitala između poslovnih jedinica reguliranog subjekta, tržišta, segmenata i usluga vertikalno integriranog operatora*“; zatim na strani 36. poglavlje 4.8 Transferne naknade: „*Transferne naknade odnose se na transakcije koje se događaju između poslovnih jedinica, tržišta, segmenata i usluga vertikalno integriranog operatora*.“

### ***Regulatorne obveze i mjere namijenjene operatoru sa znatnijom tržišnom snagom na maloprodajnim tržištima***

Smatramo da postoje druge, primjerenije, regulatorne mjere koje Agencija može nametnuti operatoru sa znatnijom tržišnom snagom na maloprodajnom tržištu, a koje regulator već provodi sukladno starom ZT-u te će ih primjenjivati po odredbama novog ZEK-a.

Naime, prema regulatornom okviru uspostavljenom starim ZT-om, a koji se nastavlja primjenjivati do dovršetka analize tržišta, Agencija ima slijedeće ovlasti u pogledu regulacije cijena na maloprodajnim tržištima:

- prethodno (*ex ante*) odobrenje cijena usluga na tržištu javne govorne usluge u nepokretnoj mreži (sukladno stavku 10 i 11. članka 63. ZT-a);
- naknadna (*ex post*) izmjena cijena (sukladno stavku 9. članka 63. ZT-a), pri čemu Vijeće Agencije može primijeniti sljedeće postupke:
  - određivanje najviše razine cijena usluga,
  - regulaciju pojedinačnih cijena usluga,
  - troškovnu usmjerenost cijena usluga, te
  - određivanje cijena usluga prema cijenama na usporedivim tržištima.

Članak 63. novog ZEK-a također propisuje široku paletu mjera koju Vijeće Agencije može nametnuti operatoru sa znatnijom tržišnom snagom na maloprodajnom tržištu, ukoliko utvrdi da na istom nema djelotvornog tržišnog natjecanja (zabrana naplaćivanja previsokih cijena usluga, sprječavanja ulaska na tržište ili ograničavanja tržišnog natjecanja određivanjem pre niskih cijena usluga, zabranu davanja neopravdane prednosti pojedinim krajnjim korisnicima usluga ili zabranu neopravdanog povezivanja određenih vrsta usluga). Uz navedeno, Vijeće Agencije u tom slučaju može operatoru sa značajnom tržišnom snagom na maloprodajnom tržištu nametnuti i slijedeće mjere:

- utvrđivanje najviše razine maloprodajnih cijena usluga;
- nadzor pojedinačnih cijena usluga;
- troškovnu usmjerenost cijena usluga.

## **Zaključak:**

**Troškovi provođenja mjera računovodstvenog odvajanja apsolutno su nerazmjerni prihodima i troškovnoj strukturi Iskona te mogu ozbiljno ugroziti poslovanje i financijsku stabilnost Iskona. Europsko zakonodavstvo u tom smislu priznaje kriterij veličine (godišnjeg prihoda) kao osnovu od izuzimanja od mjere računovodstvenog odvajanja.**

**Također, smatramo da je obveza računovodstvenog odvajanja primjerena za regulaciju vertikalno integriranog operatora, dok kod operatora koji djeluje isključivo na maloprodajnim tržištima ne ostvaruje svoju regulatornu svrhu.**

**Konačno, smatramo da su ovlasti Agencije predviđene za regulaciju maloprodajnih tržišta i po starom i po novom zakonu odgovarajuće, kako bi ista ostvarila svoje regulatorne zadatke u smislu promicanja načela transparentnosti, nediskriminacije i troškovne usmjerenosti na maloprodajnim tržištima.**