

## **Službeni komentari HT-Hrvatskih telekomunikacija d.d. na Analizu mjerodavnih tržišta prema Akcijskom planu provedbe Strategije razvoja širokopojasnog pristupa Internetu u RH**

### **I) Općenito**

HT-Hrvatske telekomunikacije d.d. (T-HT) podržavaju provođenje ekonomske analize mjerodavnih tržišta širokopojasnog pristupa Internetu u Republici Hrvatskoj. Ova aktivnost predstavlja logičan slijed na Strategiju razvoja širokopojasnog pristupa u RH iz rujna prošle godine, pripadajući Akcijski plan te niz već poduzetih radnji od strane nadležnih tijela kao i telekomunikacijskih kompanija s ciljem poticanja korištenja širokopojasnog Interneta u RH.

Analitičkim i kritičkim sagledavanjem stanja na mjerodavnim telekomunikacijskim tržištima, vodeći računa o adekvatnoj primijeni načela i pravila definiranja i analize mjerodavnih tržišta, stvaraju se preduvjeti za legitimnu ekonomsku regulaciju tržišta. Regulatorne intervencije koje su u okviru zakonskih ovlasti te koje se temelje na empirijskim podacima i ekonomskim pokazateljima smjera u kojem se konkretno tržište razvija imaju potencijala za ostvarenje temeljnog cilja sektor-specifične regulacije, razvoja učinkovitog tržišnog natjecanja na tržištima na kojima postoje određeni strukturalni poremećaji. Neadekvatna intervencija, pak, i to osobito u tržištima u nastajanju, nosi rizik pretjeranog zadiranja u dinamiku tržišta što može dovesti do slabljenja internih tržišnih sila i nastanka konkurencije temeljene na redistribuciji postojećih dobara bez nove vrijednosti za tržište i tržišne sudionike. Stoga, pozdravljamo aktivnosti nadležnog regulatornog tijela usmjerene ka jačanju analitičkog pristupa regulatornoj politici u RH.

Međutim, u dokumentu koji opisuje provedenu analizu mjerodavnih tržišta širokopojasnog pristupa Internetu (dalje u tekstu: Analiza) uočili smo niz nekonzistentnosti i nedostataka u provedenim postupcima, na koje ovim komentarima želimo skrenuti pozornost.

Kao prvi komentar načelne prirode držimo da u Analizi nedostaje transparentan opis korištene metodologije te prikaz rezultata provedenih ekonomskih testova na kojima se temelje zaključci HAT-a (primjerice, prikaz rezultata SSNIP testa). Drugim riječima, Analiza se sastoji od niza zaključaka HAT-a za koje u najvećem broju slučajeva HAT propušta dati valjana pojašnjenja, temeljena na empirijskim podacima, te pravna i ekonomska uporišta. Ovaj nedostatak dovodi u sumnju valjanost i utemeljenost provedenih postupaka i donesenih zaključaka kao i vjerodostojnosti i legitimitet cjelokupne Analize.

Kao drugo, *svrha analize tržišta*, prema pravilima i načelima Novog regulatornog okvira Europske unije iz 2002 (Novi regulatorni okvir) kojeg Analiza HAT-a prati, ***je utvrditi da li na tom, konkretnom tržištu postoje poremećaji koji iziskuju regulatornu intervenciju (na tom, konkretnom tržištu)*** a s ciljem uspostave učinkovite konkurencije. Upravo stoga nas čudi zaključak HAT-a da će se rezultati provedene analize veleprodajnih tržišta širokopojasnog pristupa iskoristiti za ***kvalitetniju i efikasniju kontrolu odnosno regulaciju na odgovarajućim tržištima iz postojećeg Zakona. Ovakav zaključak HAT-a direktno se protivi načelima regulacije tržišta Novog regulatornog okvira Europske unije iz 2002, jer dovodi do situacije u kojoj će analiza jednog telekomunikacijskog tržišta poslužiti za regulaciju nekog, pak, drugog tržišta, za što ne nalazimo ni valjano ekonomsko ni pravno uporište.*** Ovime se dovodi u pitanje svrsishodnost analize te mogućnosti njene praktične primjene.

Ostale komentare na konkretna pitanja definicije i analize mjerodavnih tržišta navodimo ispod.

## II) Analiza veleprodajnog tržišta širokopojsnog pristupa Internetu

Prema zaključcima Analize, postojeće stanje na veleprodajnom tržištu širokopojsnog pristupa nije adekvatno jer jedina dostupna veleprodajna ADSL usluga (usluga ADSL transport) prema mišljenju HAT-a nije u dovoljnoj mjeri potaknula razvoj konkurencije na maloprodajnom ADSL tržištu. Stoga, HAT zaključuje kako će na ovom tržištu biti potrebno *poduzeti korake u izmjeni veleprodajne ponude T-HT-a s ciljem poboljšanja stupnja konkurencije na razini usluga na način da se dobije jedinstvena ponuda za bitstream pristup, koja će uključivati postojeću ADSL transport uslugu i uslugu ADSL pristupa na veleprodajnoj razini. Dapače, čitanjem ovog dijela Analize stječe se dojam da je isti modeliran upravo s ciljem pronalaženja argumenata za prisilno uvođenje i regulaciju veleprodajne usluge bitstream pristupa na hrvatsko tržište. Međutim, Analiza je upravo u tom dijelu nejasna jer pravni temelj za konkretnu regulatornu intervenciju nije naveden.*

Skrećemo pozornost da su regulatorne obveze operatora sa znatnijom tržišnom snagom na mjerodavnim telekomunikacijskim tržištima (proglašeni operator) u RH jasno i nedvojbeno utvrđene važećim hrvatskim regulatornim okvirom.

*Bitstream pristup, po prirodi ove usluge, nužno uključuje i preprodaju ADSL pristupne usluge, te bi nametanje obveze pružanja bitstreama pretpostavljalo uvođenje obveze preprodaje maloprodajnih usluga. S obzirom da primjenjivi propisi ne sadrže izričitu zakonsku obvezu preprodaje maloprodajnih usluga (tzv. simple resale), HAT bi ovakvom regulatornom intervencijom prekoračio dane mu ovlasti.*

Usporedbe radi, Novi regulatorni okvir EU iz 2002 kao i zakonodavstva država članica sadrže izričite odredbe koje nadležnom regulatornom tijelu izričito daju ovlast nametnuti obvezu preprodaje maloprodajnih usluga. Tako, Smjernica o pristupu 2002/19/EC sadrži izričitu odredbu (članak 12. stavak 1. točka d.) kojom se obveza preprodaje utvrđuje kao jedna od regulatornih mjera koje su na raspolaganju nacionalnim regulatorima za regulaciju mjerodavnih tržišta. Na sličan način, njemački Zakon o telekomunikacijama iz 2005. izričito ovlašćuje nadležno regulatorno tijelo nametnuti proglašenim operatorima obvezu preprodaje.

**Dakle, obveza preprodaje vlastitih maloprodajnih usluga zasebna je regulatorna mjera koja predstavlja ozbiljno zadiranje u poslovanje operatora te čije nametanje iziskuje izričit pravni temelj, koji u važećem hrvatskom regulatornom okviru nedostaje.** Kada i ako temeljni hrvatski akt u području telekomunikacija bude usklađen s Novim regulatornim okvirom EU HAT će imati mogućnost nametati proglašenim operatorima i dodatne regulatorne obveze, a u skladu s procedurama i načelima Novog regulatornog okvira.

Dalje, prije donošenja zaključka o potrebi uvođenja *bitstream-a* na hrvatsko tržište, HAT bi trebao uzeti u obzir sve potencijalne (pozitivne i negativne) učinke koje *bitstream* može imati na daljnji razvoj konkurentnosti hrvatskih telekomunikacijskih tržišta, te na temelju prikupljenih podataka i provedenih analiza zaključiti da li se *bitstream i regulacija ove usluge* može smatrati adekvatnom mjerom za poticanje razvoja širokopojsnog tržišta u RH.

Podsjećamo da Strategija Vlade RH navodi «*promicanje razvoja konkurencije u infrastrukturi ...*» kao jedno od temeljnih načela kojima se nadležna tijela trebaju rukovoditi na putu ka ostvarenju ciljeva utvrđenih u Strategiji razvoja širokopojsnog pristupa u RH. Makar HAT na stranici 36. Analize priznaje važnost razvoja konkurencije u infrastrukturi, istovremeno ističe potrebu razvoja konkurencije u uslugama, međutim, bez prikaza potencijalnih učinaka koje ova vrsta konkurencije može imati na budući razvoj hrvatskog širokopojsnog tržišta.

Naime, dostupnost *bitstream-a* po reguliranim, izrazito povoljnim cijenama, umanjit će poticaj za ulaganja u širokopojsnu infrastrukturu od strane alternativnih operatora i time dovesti do nastanka

konkurencije temeljene isključivo na cijenama usluga, što može nanijeti štetu hrvatskom telekomunikacijskom tržištu i korisnicima.

Kvaliteta usluge i tehnologije koje će se pružati preko širokopojsnih pristupa temeljenih na *bitstream-u* biti će jednaki onima koje pruža nacionalni operator, te će ovisiti o mogućnostima pristupne i središnje mreže T-HT-a. Diferencijacija maloprodajnih širokopojsnih usluga alternativnih operatora biti će moguća jedino po cijeni, dok će kvaliteta biti usporediva s uslugama/tehnologijama koje podržava mreža T-HT-a.

Također, HAT propušta prikazati potencijalne učinke regulacije *bitstream-a* na daljnji razvoj pružanja usluge *izdvojene lokalne petlje*, čiji je pozitivan utjecaj na razvoj širokopojsnog pristupa u RH potvrdio i HAT<sup>1</sup> u svojoj Analizi. I T-HT i alternativni operatori koji pružaju širokopojsne usluge putem izdvojenih lokalnih petlji uložili su znatna sredstva u pružanje/korištenje predmetne usluge. Podsjećamo da dostupni podaci pokazuju snažan trend porasta izdvojenih lokalnih petlji u RH (siječanj 2007: 4.763 - srpanj 2007: 12.771 ULL-a), što je direktan pokazatelj rastućeg trenda ulaganja u industriju. Nepromišljena regulacija *bitstream-a* može dovesti u pitanje isplativost izvršenih ulaganja te dodatno usporiti uvođenje usluge *izdvojene lokalne petlje*, a time i dovesti u pitanje kvalitetu širokopojsnih usluga za hrvatske korisnike.

## II) Analiza veleprodajnog tržišta pristupa izdvojenoj lokalnoj petlji

Analiza HAT-a daje pozitivan osvrt na trend razvoja i stanje na veleprodajnom tržištu pristupa izdvojenoj lokalnoj petlji, navodeći kako je na istome vidljiv „snažan rast broja potpunih izdvojenih lokalnih petlji“ koji „pokazuje da se dosadašnja regulacija ...odvija u pravom smjeru“. Ako je tome tako, nije nam jasno radi čega se regulacija ovog tržišta uporno nastoji postrožiti, zahtjevima HAT-a za dodatne, otegotne izmjene Standardne ponude T-HT-a za uslugu *izdvojene lokalne petlje* (Standardna ponuda T-HT-a; zadnji prijedlog izmjena Standardne ponude zaprimljen 13.07.2007.). Naime, upravo bi rezultati analize konkretnog tržišta trebali biti temelj za eventualne promjene u postojećoj regulaciji, jer samo detaljna analiza tržišta može valjano ukazati na poremećaje na tržištu i potrebe za izmjenama u postojećoj regulaciji.

Konkretna Analiza HAT-a, pak, ne navodi nedostatke na tržištu *izdvojene lokalne petlje* već, dapače, *naglašava da je ubrzani rast broja izdvojenih lokalnih petlji utjecao na povećanje udjela novih operatora u ukupnom broju širokopojsnih priključaka kao i na povećanje gustoće širokopojsnih priključaka Internetu u RH*. Stoga, čudi zaključak HAT-a kojim se *najavljuju daljnje revizije T-HT-ove Standardne ponude, i to „ako i kada se pojave opravdani razlozi za izmjene“*. Dakle, *makar trenutno provodi analizu tržišta pristupa izdvojenoj lokalnoj petlji, HAT ne namjerava temeljiti buduću regulaciju ovog tržišta na rezultatima provedene Analize, već na „opravdanim razlozima“ za izmjene Standardne ponude T-HT-a, čije će postojanje i opravdanost ovisiti o diskrecijskoj odluci HAT-a (dok bi se upravo rezultati provedene analize mjerodavnog tržišta trebali smatrati „opravdanim razlozima“ za promjene u regulaciji)*. Ovakav zaključak dovodi u pitanje svrsishodnost provedene analize te potiče sumnju u utemeljenost postojeće regulacije konkretnog tržišta

## III) Komentari na provedeni postupak definicije mjerodavnih tržišta

Generalni komentar na postupak definicije mjerodavnih tržišta proveden od strane HAT-a, a kako je to već gore navedeno, je nedostatak transparentnog prikaza korištene metodologije. Makar HAT navodi da je Analiza provedena sukladno primjenjivim dokumentima Europske komisije<sup>2</sup> te na temelju podataka prikupljenih od svih sudionika na maloprodajnim i veleprodajnim tržištima širokopojsnog

<sup>1</sup> Vidi str. 37 Analize

<sup>2</sup> Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services (2002/C 165/3); Commission Recommendation of 11/02/2003 On Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, C(2003)497

pristupa u RH, HAT ne daje adekvatna obrazloženja za svoje zaključke time što propušta dati prikaz ekonomskih analiza na kojima se ti zaključci temelje. Primjerice, makar se na više mjesta spominje provođenje „testa hipotetskog monopola“ (SSNIP test), koji ukazuje na stupanj zamjenjivosti konkretnih usluga, konkretni rezultati u vidu empirijskih podataka (temeljeni na, primjerice, provedenim anketama i sl.) nisu dostupni.

Tako, npr. nije jasno na čemu se temelji zaključak da usluga širokopojasnog pristupa putem pokretnih mreža nije uključena u maloprodajno širokopojasno tržište makar je, prema HAT-ovoj Analizi, *širokopojasni pristup putem pokretnih mreža najzastupljeniji alternativni način širokopojasnog pristupa u RH nakon ADSL pristupa*<sup>3</sup>. Ovdje treba naglasiti da alternativne tehnologije pristupa zauzimaju 17% maloprodajnog tržišta širokopojasnog pristupa u RH, što je zamjetan postotak. Također, treba uzeti u obzir i znatan utjecaj mobilne supstitucije na hrvatsko tržište te dostupnost usluge „Vodafone Homebox“, koju HAT promatra kao uslugu *nepokretnog bežičnog pristupa u pokretnoj mreži* koja, pak, omogućava širokopojasni pristup usporedivih funkcionalnosti pristupu putem ADSL usluge.

Dapače, upravo je ova usluga predstavljena na tržištu kao *zamjenska usluga* za javnu govornu uslugu u nepokretnoj mreži te uslugu ADSL širokopojasnog pristupa. Stoga, čudi nas što HAT propušta navesti rezultate provedenog „testa hipotetskog monopola“ kod utvrđivanja da li ova usluga treba biti uključena u maloprodajno širokopojasno tržište, već na stranici 19. Analize jedino navodi da „Vodafone Homebox“ nije dio maloprodajnog tržišta jer je (i) dostupnost iste geografski ograničena te (ii) ista cjenovno nije usporediva s T-HT-ovom uslugom ADSL pristupa. Međutim, ne smije se zaboraviti da je i dostupnost usluge ADSL pristupa geografski ograničena, te da bi se „Vodafone Homebox“ mogao smatrati cjenovno usporedivim s određenim paketima T-HT-ove ADSL usluge te za određene kategorije korisnika, a što je upravo potrebno ispitati provođenjem SSNIP testa.

Slične nekonzistentnosti i nedostatke nalazimo i u dijelu Analize koji opisuje postupak definicije veleprodajnih tržišta širokopojasnog pristupa. Tako HAT isključuje veleprodajnu uslugu širokopojasnog pristupa Internetu putem kabelskih mreža iz veleprodajnog tržišta širokopojasnog pristupa iz razloga što prema mišljenju HAT-a konkretna usluga nije zamjenjiva s ADSL Transport uslugom jer je (i) način obračuna usluga različit te iz razloga što (ii) „HT pruža veleprodajne usluge pristupom svojoj mreži na IP točki kao i mogućnošću izdvajanja lokalne petlje dok je pristup i na drugim točkama (prema dokumentu ERG-a) u budućnosti moguć ukoliko se pojavi zahtjev davatelja usluga“, zato što je (iii) dostupnost širokopojasnog pristupa Internetu putem kabelskih mreža zemljopisno ograničena te (iv) zato što pristup putem kabelskih mreža ima „niz tehničkih ograničenja“ te iziskuje „velike troškove ulaganja“.

Kao prvo, tvrdnju pod (i) gore smatramo neosnovanom i držimo da je način obračuna pojedine usluge (osobito kod operatera koji nemaju znatniju tržišnu snagu) isključivo stvar operaterove poslovne odluke, dakle kriterij koji je relativan, proizvoljan i ne može utjecati na kvalifikaciju same usluge. Funkcionalnost pojedine usluge je ono što bi trebalo najviše utjecati pri prosuđivanju njezine supstitutivnosti s usporedivom uslugom.

U pogledu tvrdnje pod (ii) gore naglašavamo da T-HT, kao i kabelski operator, svoju veleprodajnu uslugu ADSL pristupa također pruža samo na jednoj hijerarhijskoj točki pristupa. Također, tvrdnju da T-HT pruža pristup izdvojenoj lokalnoj petlji držimo potpuno irelevantnom za utvrđivanje da li veleprodajna usluga širokopojasnog pristupa Internetu putem kabelskih mreža predstavlja supstitut T-HT-ovoj ADSL Transport usluzi, jer je usluga izdvojenog pristupa lokalnoj petlji uključena u zasebno tržište.

Tvrdnje pod (iii) i (iv) gore također ne smatramo valjanim razlogom za isključenje usluge kabelskog širokopojasnog pristupa iz mjerodavnog tržišta i to iz razloga što se slični problemi javljaju i kod usluge ADSL pristupa (usluga je zemljopisno ograničenog dosega te nosi visoke troškove ulaganja).

---

<sup>3</sup> Vidi str. 16. Analize

24. kolovoza 2007.

Zaključno, nekonzistentnim pristupom te nedovoljno potkrijepljenim zaključcima u dijelu definicije i analize mjerodavnih širokopojasnih tržišta Analiza HAT-a gubi na vjerodostojnosti i legitimitetu te prema našem mišljenju, ne bi mogla biti valjan temelj za utvrđivanje znatnije tržišne snage na konkretnim tržištima i utvrđivanje regulatornih obveza.