

Ministarstvo informisanja i telekomunikacija
Nemanjina 22-26,
11000 Beograd

Predmet: Prilog SBB-a javnoj raspravi u pogledu Nacrta Predloga strategije razvoja sistema elektronskih komunikacija u Republici Srbiji do 2030. godine

02.07.2024. godine

I UVOD

Serbia Broadband – Srpske kablovske mreže (u daljem tekstu: SBB) se zahvaljuje Ministarstvu za informisanje i telekomunikacije na prilici da uputi svoje komentare na Nacrt Predloga strategije razvoja sistema elektronskih komunikacija u Republici Srbiji do 2030. godine (u daljem tekstu: Predlog strategije), kao i na produženju trajanja javne rasprave, odnosno roka za dostavljanje komentara na predloženi dokument.

SBB je operator koji preko 20 godina pruža javne fiksne telekomunikacione usluge u Republici Srbiji i jedan je od vodećih operatora na tržištima fiksne telefonije, distribucije medijskih sadržaja i pristupa (širokopoljasnom) internetu. SBB posluje u okviru United Grupe, koja je među vodećim grupacijama u oblasti pružanja telekomunikacionih i medijskih usluga u regionu Jugoistočne Evrope, uključujući i 4 države EU). U segmentima gde je aktivan, SBB je jedan od vodećih operatora u maloprodaji, pa tako ima udeo od 24,1% na tržištu fiksne telefonije, 27,8% na tržištu pristupa širokopoljasnom internetu, i 39,3% na tržištu distribucije medijskih sadržaja¹. SBB je dostupan sa svojom mrežom u 35 gradova², koji su svi deo takozvane Giga mreže³. SBB „Giga gradovi“ omogućavaju krajnjim korisnicima brzine interneta (do 1 GB/s), digitalni kvalitet slike i zvuka. Opređenjem da razvija i unapređuje mrežu, u velikoj meri doprinosi visokom učešću pristupa internetu koji se realizuje putem mreža nove generacije (NGA) u Republici Srbiji⁴.

SBB je u pružanju usluga na tržištu prepoznat kao nosilac i pokretač inovacija duže od deceniju. Između ostalog, pruža uslugu distribucije medijskih sadržaja preko platforme EON koja je nosilac brojnih renomiranih nagrada prepoznatih u industriji, poput međunarodne nagrade CSI u kategoriji „Best Mobile TV Technology or service“ za 2018. godinu, i u kategoriji „Best Customer Premise Technology“ za 2019. godinu, kao i nagrade Srpske asocijacije menadžera (SAM) u kategoriji „iskorak

¹ RATEL, Pregled tržišta elektronskih komunikacija u Republici Srbiji za prvi kvartal 2024. godine.

² Arilje, Beograd, Bor, Bogatić, Čačak, Ivanjica, Gornji Milanovac, Kikinda, Kostolac, Knjaževac, Kraljevo, Kula, Kragujevac, Kruševac, Leskovac, Majdanpek, Niš Novi Pazar, Pirot, Pančevo, Požarevac, Kostolac, Šabac, Sombor, Subotica, Sremska Mitrovica, Trstenik, Vrnjačka Banja, Užice, Sevojno, Valjevo, Vrbas, Vršac, Zrenjanin i Paraćin.

³ <https://sbb.rs/giga-mreza/>

⁴ Videti Predlog strategije, 2.1.1 Kvantitativna analiza postignutih efekata, strana 17.

„Best Mobile TV Technology or service“ za 2018. godinu, i u kategoriji „Best Customer Premise Technology“ za 2019. godinu, kao i nagrade Srpske asocijacije menadžera (SAM) u kategoriji „iskorak godine“ za 2018. godinu. SBB je i zvanični nosilac prestižnog *Best Buy* sertifikata za najboljeg internet provajdera prema izboru milenijalaca u Srbiji za 2021. godinu. SBB je i nosilac Ookla sertifikata za najbolje ocenjenu i najbržu internet mrežu od strane korisnika za 2021. i 2022. godinu. SBB-u je 2023. godine međunarodna organizacija ICERITAS dodelila priznanje Customers' Friend, za posvećenost izvrsnom korisničkom iskustvu, a iste godine SBB je dobio i nagradu Best Buy, odnosno priznanje da nudi najbolji odnos cene i kvaliteta na tržištu za digitalnu televiziju i brzi internet po mišljenju populacije između 18-43 godine, odnosno Milenijalaca i Gen Z generacije.

Uprkos nesumnjivom značaju koji SBB ima na tržištu telekomunikacija i poverenju koje uživa kod korisnika, suočava se sa brojnim izazovima i opstrukcijama, kako u pogledu daljeg širenja svoje fiksne mreže, tako i u svojim ambicijama da uđe na tržište mobilnih usluga.

Nažalost, u resornom ministarstvu SBB duži niz godina nije nalazio na razumevanje. Naprotiv, resorno ministarstvo je u prošlosti otvoreno ignorisalo, i diskriminiralo SBB u poređenju sa drugim operatorima, na šta upućuju i izjave prethodnih ministara koji su otvoreno navijali za konkurente⁵. Iako je nedavno, nakon višestrukih dopisa i poziva SBB-a, i uz aktivno učešće AmCham, održan sastanak sa državnim sekretarom ministarstva (i to uz prisustvo drugih operatora), i uprkos tome što pozdravljamo taj korak, smatramo da je nivo i dosadašnji manir komunikacije resornog ministarstva sa jednim od najznačajnijih operatora i investitora bio na veoma nezadovoljavajućem nivou, a svakako ne na nivou koji ministarstvo ima sa drugim relevantnim operatorima. To je posebno vidljivo iz svesnog isključivanja SBB iz većine relevantnih konsultacija i aktivnosti koje sprovodi resorno ministarstvo a koje utiče na sektor telekomunikacija u celini.

U samom Predlogu strategije je notirano da su konsultacije sa zainteresovanim stranama (pre javnih konsultacija) sprovedene u oktobru i u decembru 2023. godine, a da su u njima učestvovali predstavnici operatora u državnom vlasništvu – Telekom Srbija, infrastrukturnog operatora CETIN (koji je član PPF grupe kao i operator Yettel), kao i operatora A1⁶. Deluje potpuno neverovatno da je iz konsultacija koje se primarno tiču daljeg razvoja širokopolasnog interneta i uvođenja 5G isključen drugi najznačajniji operator u pružanju fiksnih usluga na tri tržišta, i formalno zainteresovana strana na predstojećoj aukciji spektra. Podsećamo i na to da SBB ni direktno, ni preko poslovnih udruženja u kojima je član nije bio zastupljen ni u radnoj grupi za izradu Nacrta zakona o elektronskim komunikacijama (iako su ostali relevantni operatori bili zastupljeni), a mogućnost da pruži svoje komentare je dobio tek nakon insistiranja AmCham-a i to neposredno pred usvajanje zakona, što ni izbliza nije nivo participacije koji imaju drugi operatori bilo zasebno, bilo preko poslovnih udruženja gde su članovi. Taj manir se nastavio i sa predlogom ovog važnog strateškog dokumenta, za koji je SBB-u pružena prilika da da svoje komentare tek u finalnoj fazi, kada je mogućnost izmena i dopuna prilično sužena.

⁵ Jovanoviću „drago da Telekom pobeđuje u tržišnoj utakmici“, *SBB - nekorektan napad ministra*, 23.10.2023. godine <https://n1info.rs/vesti/jovanovicu-drago-da-telekom-pobedjuje-u-trzisnoj-utakmici-sbb-nekorektan-napad-ministra/>. Država unapred protiv četvrtog mobilnog operatora – da li je SBB nepoželjan, 20.10.2021. godine: <https://n1info.rs/biznis/drzava-unapred-protiv-cetvrtog-mobilnog-operatora-da-li-je-sbb-nepozeljan/>.

⁶ Predlog strategije, 7. Sprovedene konsultacije sa zainteresovanim stranama, strana 76.

Zbog toga smatramo da je neophodno dosadašnju (praktično nepostojeću) komunikaciju značajno poboljšati na način da SBB dobije makar približno isto uvažavanje kakvo ministarstvo ima prema drugim operatorima, a svakako smatramo da ministarstvo ne treba da favorizuje bilo kog operatora, a pogotovo ne operatora u državnom vlasništvu, što je često bio slučaj u prošlosti.

Uprkos svemu, u zadatim okvirima, želimo da pružimo konstruktivni doprinos izradi Predloga strategije kroz naše komentare, predloge i sugestije, sve u cilju da se dobije optimalni strateški dokument koji će postići adekvatni balans između različitih interesa, regulacije i daljeg razvoja industrije. SBB smatra da svojim višedecenijskim prisustvom na tržištu Srbije, značajnom ekspertizom koju poseduje kao članica grupacije kompanija koje su prisutne na većini tržišta jugoistočne Evrope, itekako može da doprinese kako procesu usvajanja ovog važnog dokumenta, tako i generalno daljem razvoju sektora, pa i ispunjenju ciljeva koje Predlog strategije postavlja. SBB je spreman da detaljnije razgovara o svakoj od tema koje su predmet ovog dokumenta sa ministarstvom kako predlagačem strateškog dokumenta, te pozivamo ministarstvo da i nakon formalnog okončanja nastavi konsultacije sa svim zainteresovanim stranama (uključujući i SBB), a kako bi proces dobio na kvalitetu i istinski postao inkluzivan.

U nastavku ćemo dati komentare, predloge i sugestije na sam tekst Predloga strategije, trudeći se da sumiramo najvažnije primedbe, a ponavljamo spremnost da dostavimo i dodatne dokumente koje potkrepljuju naše tvrdnje i oslikavaju probleme koje smo uočili na tržištu i za koje smatramo da bi morali da budu adresirani.

I RAZVOJ FIKSNE ŠIROKOPOJASNE INFRASTRUKTURE

Predlog strategije se detaljnije bavi pitanjima razvoja širokopojasne infrastrukture u kontekstu premošćavanja digitalnog jaza, planovima za konsolidaciju mreže u državnom vlasništvu i analizama dostupnosti fiksne infrastrukture. Iako se radi o važnim oblastima za razvoj fiksne infrastrukture, smatramo da je i u analizi postojećeg stanja, mapiranju problema i formulisanju preporuka i aktivnosti u okviru Predloga strategije, neophodno analizirati primenu regulative koja je imala za cilj da pospeši konkurenciju, optimizuje upotrebu postojeće infrastrukture i obezbedi veću mogućnost izbora za krajnje korisnike. Smatramo da mogućnosti prethodne regulative, i to pre svega Zakona o elektronskim komunikacijama iz 2010. godine sa potonjim izmenama⁷ (u daljem tekstu: ZEK 2010) ali i novog Zakona o elektronskim komunikacijama⁸ (u daljem tekstu: ZEK), nisu u potpunosti iskorišćene, a alternativni operatori, uprkos postojanju mehanizama za pristup infrastrukturi radi razvoja mreže nisu mogli da taj pristup ostvare, i to čak i u situacijama kada je omogućavanje pristupa utvrđeno kao zakonska obaveza imao ca infrastrukture. Primer SBB-a je naročito ilustrativan da pokaže i prikaže apsolutno obesmišljavanje regulative u praktičnoj primeni. Nažalost, pokazalo se da nije dovoljno doneti neki zakon, podzakonske ili pojedinačne akte da bi se računalo na ravnopravan tretman alternativnih operatora.

⁷ „Službeni glasnik RS“, 44/2010, 60/2013 - odluka US, 62/2014, 95/2018 - dr. zakon

⁸ „Službeni glasnik RS“, broj 35/23.

Jedan od ključnih ciljeva razvoja elektronskih komunikacija jeste pitanje omogućavanja konektivnosti za veliki broj građana i pristup internetu velikih brzina. Ipak, taj cilj ne može da bude jedini niti da zameni važna pitanja zaštite konkurencije i interesa korisnika kroz omogućavanje pristupa različitim provajderima usluga. Iako je i prethodni ZEK 2010, ali i novi ZEK ustanovio značajne instrumente za omogućavanje istinske liberalizacije i zaštite konkurencije, u primeni se se pokazali brojni nedostaci koji su u praksi vodili favorizovanju operatora sa ZTS na relevantnim tržištima koja se tiču pristupa infrastrukturi, kao i imaoce infrastrukture koji nisu telekomunikacioni operatori, a poseduju infrastrukturu koja je podobna za pružanje usluga elektronskih komunikacija (poput EPS-a). SBB je u odnosima sa ovim subjektima uglavnom uskraćivan za pristup pod razumnim, fer i nediskriminatornim uslovima, a ono što jeste bio zajednički imenitelj je da se radilo o aktivnostima javnih entiteta.

Ništa bolja situacija nije bila ni u pokušajima SBB-a da proširi svoju mrežu putem izgradnje, i uz poštovanje svih procedura propisanih relevantnom regulativom, pre svega Zakonom o planiranju i izgradnji. Radi ilustracije problema u širenju mreže putem izgradnje, pomenućemo primere odluka lokalnih samouprava u Boru i Smederevu. U gradu Boru, SBB-u je tokom 2021. godine u ranim fazama pribavljanja građevinske dozvole poručeno da izmeni idejno rešenje i planira da svoje kablove provlači kroz postojeću telekomunikacionu kanalizaciju, braneći se time da žele da spreče raskopavanje javnih površina⁹. Ovaj zahtev samo na prvi pogled izgleda kao legitiman jer je vlasnik kablovske kanalizacije operator u državnom vlasništvu koji je iste te godine odbio svih 7 zahteva za pristup kablovskoj kanalizaciji u Boru, uprkos tome što mu je to regulatorna obaveza. Sa druge strane, u gradu Smederevu je SBB čak i uspeo da pribavi građevinsku dozvolu koja je postala pravnosnažna, zajedno sa potvrdom o prijavi radova, ali je na „rampu“ naišao kod nadležnog lokalnog organa za puteve koji je uporno izbegavao da izda neophodne akte što je na kraju rezultiralo odbacivanju zahteva SBB-a i praktičnom onemogućavanju da se gradi mreža. SBB je i u ovom gradu pokušao da svoju mrežu razvije kroz postojeću kablovsku infrastrukturu ali je i ovde odbijen od operatora sa ZTS.

Ovi primeri su samo ilustrativni, a sa problemima slične prirode se SBB suočavao u gotovo svakom novom gradu ili oblasti u kojoj je trebalo da razvije mrežu. Istovremeno, najveći konkurent u fiksnim uslugama – operator u državnom vlasništvu je nesmetano širio mrežu bez problema na koje je SBB nailazio i uz korišćenje infrastrukture koja je predmet prethodne regulacije suprotno svojim regulatornim obavezama.

Smatramo da je interes Republike Srbije da svi operatori imaju jednake šanse u razvoju mreže, i da niko ne bi trebalo da bude favorizovan, pa ni operator u državnom vlasništvu. Svakako smatramo da situacija u kojoj je u brojnim lokalnim sredinama isključivo državni operator provajder, ne može da bude dobra ni za razvoj konkurencije, ni za interese korisnika, koji ostaju uskraćeni za mogućnost izbora.

Korišćenje postojeće infrastrukture umesto izgradnje nove je višedecenijski trend širom EU, i ima svoje opravdanje kako u optimizaciji korišćenja postojećih resursa, tako i u pogledu zaštite drugih legitimnih interesa – poput zaštite životne sredine i realizacije prostornih planova. Zato i evropski

⁹ Zaključak nadležnog organa Grada Bora broj ROP-BOR-26132-LOC-1/2021, interni broj 350-2-39/2021-III/05 od 16.09.2021. godine;

okvir, a naročito EU Kodeks elektronskih komunikacija¹⁰ (sa kojim je po autorima Predloga strategije ZEK u velikoj meri usaglašen), kao i nedavno usvojena Uredba EU o gigabitnoj infrastrukturi¹¹ posvećuje značajnu pažnju takvim modelima korišćenja. Ovi dokumenti mapiraju probleme u razvoju infrastrukture, naročito u pogledu razvoja VHCN, a neki od njih postoje i u Srbiji. Međutim, u Srbiji postoje i brojni nasleđeni problemi koji nisu prevaziđeni, a svoj koren imaju u tradicionalnom povlašćenom položaju operatora u državnom vlasništvu i u direktnom i indirektnom favorizovanju ovog operatora, kao i u položaju drugih javnih entiteta koji ne shvataju ni potencijal ni obavezu koju kao vlasnici/imaoci prava korišćenja infrastrukture imaju u kontekstu razvoja elektronskih komunikacija – na primer kada se radi o infrastrukturi javnog preduzeća Pošta Srbije (koja je nedavno prestala da bude operator elektronskih komunikacija u maloprodaji, a poseduje infrastrukturu koja je podobna za pružanje usluga i koja nije dostupna svima pod jednakim uslovima), ili infrastrukturi EPS-a koju koristi većina operatora koja uslugu zasniva na HFC mrežama (gde je EPS-u dozvoljeno da unilateralno i neopravdano podigne cene pristupa).

Stoga su ključni segmenti u kojima bi trebalo unaprediti postojeće stanje:

- **Primena postojeće regulative** – naročito kada se radi o učinku *ex ante* regulative, odnosno konkretno načinu kako je operator sa značajnom tržišnom snagom (ZTS) ispunjavao svoje obaveze koje se tiču omogućavanja nediskriminatornog pristupa, te o učinku regulative koja uređuje zajedničko korišćenje;
- **Simetričnost informacija i jednaka dostupnost svim zainteresovanim subjektima** – što se pre svega odnosi na ažurnost postojećih evidencija infrastrukture, konkretno Baze podataka o kapacitetima koji mogu biti predmet korišćenja i pristupa koja nije ostvarila svrhu koju joj je namenila regulativa;
- **Regulisanje pristupa nepokretnostima (službenosti) i infrastrukturi u javnom vlasništvu**, tako da se takav pristup realizuje pod fer, razumnim, nediskriminatornim i objektivnim uslovima.

Smatramo da se radi o značajnim pitanjima koja su morala da budu mapirana u delovima Predloga strategije koji se bave razvojem širokopojasnog pristupa, jer su predloženi problemi upravo ilustracija barijera koje bi trebalo prevazići da bi se postigli ciljevi elektronskih komunikacija u pogledu širokopojasnog pristupa i omogućila optimalna ravnoteža između razvoja širokopojasnih mreža i drugih interesa (poput zaštite životne sredine ili prostornog planiranja). U nastavku ćemo posvetiti pažnju svakoj od navedenih tema.

¹⁰ Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 establishing the European Electronic Communications Code (Recast)Text with EEA relevance.

¹¹ Regulation (EU) 2024/1309 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2024 on measures to reduce the cost of deploying gigabit electronic communications networks, amending Regulation (EU) 2015/2120 and repealing Directive 2014/61/EU (Gigabit Infrastructure Act) (Text with EEA relevance)

2.1 Neadekvatna primena ex ante regulative u pristupu mrežnoj infrastrukturi (kablovskoj kanalizaciji)

Suština *ex ante*, odnosno prethodne regulacije određenog tržišta nije u ispunjavanju formalnih obaveza, poput donošenja i usvajanja Standardne ponude ili rešenja o određivanju ZTS, već u stvaranju operativnog mehanizma koji će podstaknuti razvoj konkurencije, i omogućiti krajnjim korisnicima alternativni izbor između različitih mogućnosti, a u krajnjoj liniji dovesti do toga da određeno tržište bez problema funkcioniše i u izostanku takve prethodne regulacije.

U oblasti razvoja širokopojasnih mreža i usluga, u tom smislu je najznačajnije tzv. *Veleprodajno tržište lokalnog pristupa elementima mreže koji se pruža na fiksnoj lokaciji*¹² nekada poznato i kao *Veleprodajno tržište (fizičkog) pristupa elementima mreže i pripadajućim sredstvima (uključujući deljeni i potpuni raščlanjeni pristup lokalnoj petlji)*¹³, koje obuhvata i tzv. kablovsku kanalizaciju koja se koristi za postavljanje kablova operatora sa ZTS, ali i alternativnih operatora. Kablovsku kanalizaciju koja je podobna za postavljanje kablova radi povezivanja krajnjih korisnika u većini naseljenih mesta u Srbiji poseduje samo operator u državnom vlasništvu Telekom Srbija, koji je na ovom tržištu i operator sa značajnom tržišnom snagom više od 10 godina¹⁴. Poslednji izveštaj o analizi predmetnog tržišta ukazuje da na njemu ne postoji konkurencija i da operator Telekom Srbija a.d. ima 100% tržišnog učešća¹⁵. Dakle, stanje na tržištu se nije promenilo ni više od 10 godina od uvođenja prethodne regulacije i proglašenja operatora sa ZTS, iako je cilj same regulacije da se postigne konkurencija na konkretnom tržištu.

Rešenjima RATEL-a, operatoru sa ZTS na predmetnom tržištu (Telekom Srbija) su određene brojne regulatorne obaveze, od kojih su najznačajnije one koje se tiču nediskriminatornog tretmana (iz člana 65 ZEK 2010) i omogućavanja pristupa i korišćenja elemenata mreže i pripadajućih sredstava (iz člana 67 ZEK 2010), a koje se svodi na: obezbeđivanje jednakih uslova pri istim okolnostima za sve operatore korisnike koji pružaju iste usluge i pristup kablovskoj kanalizaciji koji se isključivo rukovođen slobodnim prostorom u cevi i to na način da se operatorima korisnicima obezbede usluge pod istim uslovima i kvalitetom kao što to operator sa ZTS čini za sopstvene potrebe.

Suštinski, to bi značilo da bi operator sa ZTS morao da tretira alternativne operatore (ne samo SBB, već i sve potencijalne tražioce pristupa) na isti način kao i sopstveno maloprodajno poslovanje pri pružanju veleprodajne usluge (eng. *arm's length approach*).

To potvrđuje i RATEL koji ukazuje da obaveza nediskriminatornog postupanja obezbeđuje da *„operator korisnik, u istim okolnostima dobije uslugu pristupa ... mrežnoj infrastrukturi, a naročito kablovskoj kanalizaciji po istim cenama, pod istim uslovima i sa istim kvalitetom kao kad Telekom Srbija a.d. pruža te usluge za sopstvene potrebe (svom maloprodajnom delu), odnosno za potrebe povezanih*

¹² Odluka RATEL-a broj 1-03-3400-3/18-2 od 31.08.2018. godine.

¹³ Odluka RATEL-a broj 1-02-3400-11/11 od 07.07.2011. godine.

¹⁴ Rešenje RATEL-a broj 1-02-3491-568/11-37 od 29.11.2011. godine, Rešenje RATEL-a broj 1-01-731-4/12-3 od 09.04.2013. godine, Rešenje RATEL-a broj 1-02-34900-21/15-4 od 13.12.2015. godine, Rešenje RATEL-a broj 1-03-34900-2/18-10 od 14.12.2018 i Rešenje RATEL-a broj 1-03-349-1/22-5 od 11.07.2022. godine.

¹⁵ Izveštaj o analizi Veleprodajnog tržišta lokalnog pristupa elementima mreže koji se pruža na fiksnoj lokaciji, RATEL, avgust 2021-februar 2022. godine, strana 87.

lica ili partnera“¹⁶. Takođe konstatuje „... da Telekom Srbija a.d. i pored navedene obaveze može da koristi različite prepreke za razvoj tržišne konkurencije na cenovnoj i necenovnoj osnovi i da na taj način sebi i povezanim licima pruži bolje uslove poslovanja, čime se ugrožava razvoj konkurencije na maloprodajnom nivou i interesi krajnjih korisnika. Obaveza nediskriminatornog postupanja dopunjava obavezu omogućavanja pristupa i korišćenja elemenata mreže i pripadajućih sredstava. Telekom Srbija a.d. mora omogućiti pristup i korišćenje elemenata mreže pod jednakim uslovima svim operatorima korisnicima, jer se tako uspostavlja efikasna konkurencija“.

Iako RATEL u proceduralnom smislu, sprovodi svoje obaveze koje su propisane zakonom i relevantnim podzakonskim aktima, i uprkos tome što ispravno konstatuje stanje na tržištu i adekvatno procenjuje problematiku nediskriminatornog tretmana, te propisuje regulatorne obaveze operatoru sa ZTS, u praksi praktično nema pristupa infrastrukturi operatora sa ZTS, a što adekvatno ilustruje praksa SBB-a.

SBB je svoju mrežu decenijama unazad razvijao preko proširenja sopstvene infrastrukture (izgradnjom i akvizicijama), u velikom broju gradova u Srbiji. Ipak, izgradnja infrastrukture nije najoptimalnije rešenje u svim sredinama, posebno imajući u vidu visoke nenadoknadive troškove, dugotrajne regulatorne procedure i operativne poteškoće sa građevinskim radovima, te za dalje širenje mreže radi pružanja usluga krajnjim korisnicima. SBB je konstantno upozoravao i regulatora i nadležno ministarstvo, kao i druge relevantne aktere na svakodnevne opstrukcije i sprečavanje SBB-a u izgradnji mreže (pre svega zbog nerazumevanje lokalnih samouprava i javnih komunalnih preduzeća pojedinih gradova, kao što su Bečej, Bor, Smederevo i drugi)¹⁷.

Osim problema sa izgradnjom, što smo detaljnije opisivali u prethodnim poglavljima, SBB nije mogao da ostvari ni svoja prava koja se tiču pristupa postojećoj infrastrukturi, uprkos tome što se radi o regulatornoj obavezi operatora sa ZTS. U periodu 2020-2022. SBB je podneo čak 379 zahteva za pristup kablovskoj kanalizaciji operatora sa ZTS Telekom Srbija, koji je odbio više od 99% podnetih zahteva, pozivanjem na najrazličitije razloge za koje ne može da se kaže da su opravdani i posledica su pogrešne primene *ex ante* regulative. SBB je podneo i 2 zahteva u 2023. godini, i oba su odbijena. Sa druge strane regulator je, uprkos brojnim argumentima SBB-a većinu ovakvih odluka operatora u državnom vlasništvu podržao, što je predmet brojnih pravnih postupaka.

Sam broj odbijenih zahteva je indikativan i predstavlja jasan pokazatelj grubog ignorisanja sopstvenih regulatornih obaveza od strane operatora sa ZTS. Naime, ako je alternativni operator odbijen za pristup kablovskoj kanalizaciji u preko 99% slučajeva, pravilna primena obaveze nediskriminatornog postupanja bi dovela do logičnog zaključka da bi i sam operator sa ZTS sebe i svoja povezana lica morao da odbija u istom takvom procentu. Konkretnije, to bi značilo da operator sa ZTS ne bi mogao uopšte da širi svoju mrežu, što ne korespondira sa stanjem na terenu.

Dodatno napominjemo da u skladu sa relevantnim rešenjima RATEL-a, operator sa ZTS na polugodišnjem nivou dostavlja detaljne izveštaje koji obuhvataju „sve relevantne pokazatelje

¹⁶ Videti na primer Rešenje RATEL-a broj 1-03-349-1/22-5 od 11.07.2022. godine, str. 16 i 17.

¹⁷ Videti Dopis SBB-a upućen Ministarstvu broj 1042/23 od dana 27.09.2023. godine

efikasnosti (KPI – Key Performance Indicators)“, a koji podrazumevaju, između ostalog, i broj realizovanih i odbijenih zahteva za pristup po svakom operatoru¹⁸. Upravo ovi indikatori bi trebalo da posluže kao svojevrsni alarm regulatoru da nešto nije u redu sa prethodnom regulacijom, te da operator sa ZTS ne ispunjava svoje obaveze, te bi značilo i adekvatnu reakciju sektorskog regulatora da promeni regulatorni pristup kako bi se poboljšali KPI, odnosno kako bi broj realizovanih pristupa bio veći. Potpuno je nerazumljivo da broj odbijenih zahteva od preko 99% ništa ne znači za formulisanje regulatornih aktivnosti i da ne ukazuje na značajne barijere vezane za razvoj tržišta, a sve se odnosi na tržište za koje je utvrđeno da ne funkcioniše.

Ukazujemo i na to da nije samo broj odbijenih zahteva pokazatelj nefunkcionalnosti *ex ante* regulative. Pored ignorisanja činjenice da se alternativnim operatorima odbijaju gotovo svi zahtevi za pristup infrastrukturi u režimu prethodne regulacije, regulator odbija da uzme u obzir razvoj tehnologije, kao i širenje mreže koju je operator sa ZTS imao u prethodnih nekoliko godina. Naime, Telekom Srbija je u prethodnom periodu izvršio značajno unapređivanje svoje mrežne infrastrukture, sprovođenjem optičkih kablova kroz kablovsku kanalizaciju (čime je učinio nerelevantnim zastarelu bakarnu infrastrukturu), te proširio poslovanje preuzimanjem značajnog broja kablovskih operatora na teritoriji Srbije i njihove infrastrukture. Važno je napomenuti i to da je Komisija za zaštitu konkurencije u postupcima odobravanja koncentracija koje je tokom 2018. i 2019. godine sprovodio Telekom Srbija (kada je preuzeo 20ak kablovskih operatora), propustila da Telekomu nametne obavezu dezinvestiranja u paralelnu infrastrukturu¹⁹, što je otvorilo realnu mogućnost preklapanja različite infrastrukture. Zato je faktički moguće zamisliti situaciju da više kablova Telekom Srbije različite prirode (bakarni, koaksijalni, optički) vode do istih krajnjih korisnika, a da je zapravo neophodno koristiti samo jedan od tih kablova, te da se kablovi drugog tipa zapravo i ne koriste.

Postepeno napuštanje xDSL tehnologije koja se zasniva na upotrebi bakarnih kablova je vidljivo i iz podataka koje objavljuje RATEL. Naime, u periodu 2018-2024 (Q1), udeo xDSL tehnologije po broju korisnika je opao sa 43% na 25,5%, dok je istovremeno udeo FTTx porastao sa 7% na 31,4%²⁰. Samim tim, realna mogućnost preklapanja infrastrukture, uz zadržavanje kablova u privodnoj kanalizaciji dovodi do značajnog stepena opravdane sumnje da operator sa ZTS veštački drži popunjenim privodne kapacitete kablovima koji nisu faktički u upotrebi, odnosno nisu aktivni ili ne služe svojoj svrsi. Dodatnu sumnju pobuđuje i sprovedena kontrola RATEL-a po zahtevu SBB-a iz 2020. godine. Naime, SBB je tokom kontrole na više lokacija, u više gradova ukazivao na veliki broj neobebeženih kablova i zastarelih bakarnih kablova koji očigledno nisu u upotrebi u relevantnim cevima, te ukazivao da time Telekom vrši zloupotrebu slobodnog prostora u cevima, kako bi uskratio pristup drugim operatorima, pa i SBB-u²¹. RATEL, doduše bez mnogo detalja, napominje u svom rešenju da je konstatovao određene nedostatke u pogledu obeležavanja kablova u telekomunikacionoj kanalizaciji operatora sa ZTS²².

¹⁸ Videti Rešenje RATEL-a broj 1-03-349-1/22-5 od 11.07.2022. godine, Stav III tačka 3), i strana 16.

¹⁹ Odluke KZK dostupne na: <https://kzk.gov.rs/odluke/tipovi/koncentracije>.

²⁰ Izvor: RATEL, Godišnji i kvartalni pregledi tržišta RATEL u periodu 2018-2024 (Q1).

²¹ Videti predmet RATEL-a koji se tiče zahteva SBB-a za pristup kablovskoj kanalizaciji Telekom Srbija koji se (predmet) vodi pod brojem 1-01-3410-1/20-59, Izjašnjenje SBB-a u odnosu na zapisnike se objavljenog uviđaja o tehničkim mogućnostima za zakup mesta u kanalizaciji Telekom Srbija u Jagodini, Paraćinu, Čupriji i Nišu od 16.06.2020. godine str. 3 i 6 i Izjašnjenje SBB-a od 02.04.2021. godine, tačka 3 str. 5.

²² Rešenje RATEL-a broj 1-01-3410-1/20-59 od 22.09.2021. godine, strana 34.

Operator sa ZTS zbog pomenutog preklapanja infrastrukture ima značajan podsticaj da ne uklanja zastarelu infrastrukturu, kako bi zauzimao prostor u kanalizaciji i po tom osnovu mogao da uskraćuje pristup operatorima-korisnicima. Smatramo da su ovo pokazatelji da operator sa ZTS odbija da oslobodi prostor u kablovskoj kanalizaciji u slučaju tehnoloških unapređenja, tako što ne želi da oslobodi ili ukloni zastarelu mrežnu infrastrukturu, kako bi predupredio zahteve operatora-korisnika za korišćenje kablovske kanalizacije navodnom zauzetošću istih mrežom koja nije realno potrebna, već je suvišna i ne koristi se.

U svom relevantnom izveštaju koji se tiče veleprodajnih proizvoda BEREC izričito navodi sledeće: „U svakom slučaju, operatoru sa ZTS se ne bi smelo dozvoliti da u kanalima i pod-kanalima instalira kablove/opremu koji ne odgovaraju sadašnjim ili predvidivim potrebama operatora u pružanju usluga, a što bi za rezultat imalo neopravdano zauzimanje prostora, onemogućavanje ili ograničavanje pristupa infrastrukturi zainteresovanih strana“²³

U uporednoj praksi, postoje različiti načini rešavanja problema kablova koji nisu u upotrebi a koji zauzimaju prostor. U nekim jurisdikcijama uklanjanje kablova je direktno ovlašćenje operatora-korisnika, poput Velike Britanije ili Portugalije²⁴, dok se u nekim, poput Španije operator-korisnik obraća sa zahtevom operatoru sa ZTS, a ako on ne odgovori u određenom roku, operator-korisnik može sam da ukloni kablove uz obaveštavanje operatora sa ZTS²⁵. U bližem okruženju crnogorski regulator periodično podseća operatore na svoje obaveze koje se tiču oslobađanja prostora u kablovskoj kanalizaciji koji nije u upotrebi. Bez obzira na pristup u pogledu toga ko je ovlašćen da uklanja kablove koji nisu u upotrebi, nesumnjivo je da se takvi kablovi moraju ukloniti kako bi se omogućio nediskriminatorni pristup kanalizaciji alternativnim operatorima. Drugim rečima, jasno je da se operator sa ZTS ne može se osloboditi svojih regulatornih obaveza zadržavanjem neupotrebljene mreže.

Predlog strategije i sam evidentira izazove koji se tiču isplativosti održavanja bakarne mreže i potrebu njene modernizacije, te da deinstalacija takve mreže predstavlja ne samo ekonomski potencijal nego i ekološki i doprinosi ostvarivanju održivog razvoja i primeni cirkularne ekonomije²⁶. Ipak, ovaj problem se posmatra isključivo u kontekstu podsticaja države na tranziciji ka optičkoj mreži i čak pominje „razmatranje smanjenja obaveza operatorima koji pristupe zameni bakarne pristupne mreže“, što zapravo vodi kao tome da se u Predlogu strategije razmatra smanjenje obaveza operatora sa ZTS koji je zapravo vlasnik najveće bakarne mreže, i implicira svojevrsna deregulacija tržišta koje je nefunkcionalno više od decenije. Suštinski, time bi se operator sa ZTS zapravo nagradio za dugogodišnje odbijanje da postupa po svojim regulatornim obavezama, te bi se i u ovom segmentu favorizovao. Nejasno je zašto bi se razmatrali dodatni podsticaji za nešto što bi svakako trebalo biti obaveza operatora, a što je i suprotno trendu tržišta i principu tehnološke neutralnosti. Posebno što

²³ BEREC Report, Next Generation Access – Implementation Issues and Wholesale Products, Mart 2010, strana 43, dostupno na internet stranii BEREC, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/3rywsgu>, pristupljeno dana 01.02.2024. godine.

²⁴ Izveštaj WIK Consult: Najbolja praksa za pristup pasivnoj infrastrukturi (*Best Practice for Passive Infrastructure Access*), strana 34, dostupno putem sledećeg linka: <https://bit.ly/3uSxoxE>, pristupljeno dana 01.02.2024. godine.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Predlog strategije, Mera 1.1 Izgradnja mreža vrlo visokog kapaciteta, strana 67.

bi se insistiranjem na pravilnom ispunjavanju obaveza operatora sa ZTS, odnosno uklanjanjem zastarele infrastrukture koja se ne koristi delimično ispunili ciljevi u pogledu zaštite životne sredine i oslobađanje prostora za nove tehnologije, dakle, bez potrebe predviđanja posebnih sredstava.

Imajući to u vidu, predlažemo da:

- se neefikasnost u primeni *ex ante* regulative, naročito u odnosu na pristup mrežnoj infrastrukturi i praktično onemogućavanje pristupa toj infrastrukturi prepoznata kao jedan od problema u okviru „Drva problema“ u Predlogu strategije;
- se predvidi obaveza sprovođenja analize polugodišnjih izveštaja koje je operator sa ZTS dostavljao RATEL-u, i objavljivanje izveštaja povodom te analize koji bi bio predmet javnih konsultacija;
- se predvidi obaveza mapiranja stanja postojećih mreža, naročito bakarnih, evidentiraju kablovi koji nisu u upotrebi i naložila obaveza operatoru sa ZTS da takve kablove ukloni;
- se potom, u skladu sa rezultatima analize, mapiraju problemi u primeni *ex ante* regulative, formulišu dodatne mere i izmeni rešenje kojim su određene regulatorne obaveze, u skladu sa principima objektivnosti, transparentnosti i nediskriminacije i primenom najbolje evropske prakse, standarda i odgovarajućih preporuka EU, sve kako bi se poboljšala učinkovitost prethodne regulative, odnosno došlo do smanjivanja odbijenih zahteva, i sve to radi ostvarivanja same svrhe *ex ante* regulative – omogućavanja pristupa infrastrukturi alternativnim operatorima u skladu sa regulatornim obavezama.

Dodatno, predlažemo:

- Dopunu poslednje rečenice na strani 67 koja glasi: *„Takođe se predviđa razmatranje smanjenja obaveza operatorima koji pristupe zameni bakarne pristupne mreže.“*, tako da glasi: *„Takođe se predviđa razmatranje smanjenja obaveza operatorima koji pristupe zameni bakarne pristupne mreže, što ne podrazumeva ukidanje ili smanjanje obaveza operatora sa ZTS na relevantnom tržištu podložnom prethodnoj regulaciji“*;
- korekciju mere 1.1.10 u okviru mere 1.1. Izgradnja mreža visokog kapaciteta, na strani 81 Predloga strategije tako da glasi: *„Analiza postojećeg stanja korišćenja bakarne mreže i formulisanje podsticajnih mera za tranziciju ka optičkim mrežama bez zadiranja u obaveze propisane regulatornim okvirom“*;
- dodavanje nove mere: 1.1.10a: *„Analiza postojećeg stanja mreže operatora sa ZTS i nalaganje uklanjanja elemenata bakarne i drugih mreža koji se ne koriste“*;

Nosilac svih predloženih aktivnosti bi bio RATEL kao sektorski regulator koji je nadležan da prati izvršavanje obaveza operatora sa ZTS, aktivnost bi bila kontinuirana i vezana za važenje rešenja kojim su utvrđene regulatorne obaveze operatoru sa ZTS, ne iziskuje dodatna sredstva, jer bi sve ove aktivnosti u redovnom toku stvari bile u nadležnosti regulatora (kako u pogledu analize podataka koje dostavlja operator sa ZTS, tako i u pogledu praćenja postupanja operatora sa ZTS u skladu sa svojim regulatornim obavezama). Početna vrednost bi bila trenutni broj odbijenih zahteva za pristup, dok bi se ciljane vrednost i dinamika njenog dostizanja odredila u skladu sa primerima najbolje

prakse širom EU. Aktivnost se može meriti kvantitativno jer bi samo povećanje broja prihvaćenih zahteva i približavanje evropskom proseku značilo poboljšanje postojeće situacije, ali i kvalitativno, u smislu povećavanja prisustva alternativnih operatora u oblastima i gradovima u kojima nisu bili prisutni i bolja pokrivenost usluge i mogućnost izbora za krajnje korisnike. Takođe, učinak aktivnosti se može posmatrati i kroz procenat oslobađanja kablovske kanalizacije od mreža koje se ne koriste.

2.2 Neažurnost registra koji sadrži informacije o kapacitetima podobnim za zajedničko korišćenje

Predlog strategije na više mesta potencira potrebu objedinjavanja podataka o prostiranju infrastrukture podobne za pružanje telekomunikacionih usluga, te govori o „*jedinstvenom geoportalu za sve postojeće kapacitete u oblasti elektronskih komunikacija*“. Ovaj cilj je svakako legitiman i suštinski je jasno da bi formiranje ovakvog jedinstvenog registra bio dobar korak u smeru obezbeđivanja simetričnosti u pristupu informacijama operatorima-korisnicima. Međutim, pošto se radi o dugoročnom cilju koji zahteva značajne vremenske i finansijske resurse, smatramo da bi pažnju trebalo posvetiti i postojećim registrima i njihovoj ažurnosti. Naime, operatori-korisnici imaju potrebu da već u ovom trenutku znaju za prostiranje i raspoloživost same infrastrukture i to kako one koja je predmet ex ante regulacije (kablovska kanalizacija), tako i one koja je potencijalno predmet zajedničkog korišćenja a u posedu je drugih infrastrukturnih operatora (poput EPS, EMS, JP Pošta itd.), jer od tih informacija im zavisi realizacija planova u širenju širokopojasne mreže, a zbog činjenice da je radi ispunjenja ciljeva elektronskih komunikacija svrsishodnije i optimalnije rešenje korišćenje postojećih kapaciteta umesto izgradnje novih.

Predlog strategije takođe govori i o usvajanju novog Zakona o širokopojasnoj komunikacionoj infrastrukturi koji bi trebalo da normativno reši i pitanje dostupnosti informacija, i koji bi trebalo da bude usklađen sa skorašnjim relevantnim okvirom u EU – Uredbom EU o Gigabit infrastrukturi. Podsećamo da je usvajanje ovog zakona ranije bilo najavljivano za III kvartal 2017. godine²⁷, i pominjalo se njegovo usklađivanje sa Direktivom EU 2014/61 o merama za smanjenje troškova postavljanja elektroničkih komunikacijskih mreža velikih brzina (*Broadband Cost Reduction Directive - BCRD*²⁸). Ipak ni gotovo sedam godina nakon te najave pomenuti zakon nije usvojen, a dešavanja na tržištu elektronskih komunikacija su pokazala da postoji urgentna potreba da se primene brojne mere koje BCRD predviđa, a što se odnosi i na pitanje dostupnosti informacija. Ovo posebno zbog činjenice da postojeća regulativa, pre svega, važeći ZEK daje odgovarajući okvir za to, kao i zbog toga što Uredba o Gigabit infrastrukturi zapravo predstavlja nadogradnju Direktive 2014/61.

Relevantne odredbe Direktive 2014/61 propisuju obavezu omogućavanja pristupa „*osnovnim informacijama o dostupnoj fizičkoj infrastrukturi na području postavljanja*“, a koje minimalno treba da sadrže informacije o lokaciji i trasi, vrsti i trenutnom korišćenju infrastrukture i kontakt informacije²⁹, s tim da tražilac pristupa navede oblast za koju traži informacije. Dostupnost tih

²⁷ Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije – druga revizija, strana 1388.

²⁸ Directive 2014/61/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on measures to reduce the cost of deploying high-speed electronic communications networks.

²⁹ Direktiva 2014/61, Član 4 stav 1 tač. a)-c).

informacija, kada se radi o bilo kom javnom telu, bi trebalo omogućiti putem „jedinственe informativne tačke“ (Single Information Point - SIP), „uz određena ograničenja kojim bi se omogućile bezbednost i integritet mreže, posebno mreže unutar kritične infrastrukture, ili kako bi se zaštitile legitimne operativne i poslovne tajne“³⁰, a ako osnovne informacije nisu dostupne putem jedinственe informativne tačke trebalo bi obezbediti operatorima da informacije zahtevaju direktno pisanim zahtevom od infrastrukturnog operatora³¹, sa kratkim rokovima. Direktiva 2014/61 omogućava i tražiocima zahteva da im operatori koji poseduju odgovarajuću infrastrukturu omoguće i pregled te infrastrukture „na licu mesta“³².

Izveštaj BEREC-a iz 2017. godine koji se bavi primenom pomenute direktive, ukazuje da bi SIP trebalo da obezbedi minimalni set informacija koje se tiču lokacije i trase, vrste i sadašnjeg statusa korišćenja infrastrukture, a shodno članu 4.2 te minimalne informacije bi trebalo da daju sva javna tela koja poseduju infrastrukturu (uz pojedine izuzetke). Ipak, brojne države idu i van ovog minimalnog skupa informacija i obezbeđuju dodatne podatke, što potvrđuje i izveštaj BEREC koji se bavi implementacijom Direktive 2014/61 i navodi primer Finske, koja, pored minimalnih informacija dostavlja i informacije o aktivnosti podzemne mreže i Poljske, koja daje informacije o zauzeću infrastrukture ako je te informacije infrastrukturni operator dao dobrovoljno³³. Dodatno, važno je i na koji način su informacije dostupne operatorima-korisnicima čime se takođe bavi pomenuti izveštaj.

Osim Direktive 2014/61 i drugi relevantni dokumenti u okviru EU ukazuju na ključni značaj pristupa podacima koji se tiču infrastrukture za ostvarivanje prava na pristup, u kontekstu regulatornih obaveza operatora sa ZTS.

Tako BEREC u jednom od svojih izveštaja navodi i sledeće: „Grafičke i ažurne informacije o lokacijama gde se izvode radovi (cevi, šahtovi, stubovi itd.), do privatnih područja, tako da operatori mogu da usklade svoje zahteve. Ovakve informacije/baze podataka moraju da budu dostupne u realnom vremenu, odnosno kroz Extranet stranu“³⁴ i „Ako informacije vezane za zauzetost cevi nisu dostupne, trebalo bi sprovesti anketu kako bi se kompilirale informacije i ažurirali zapisi vezani za infrastrukturu, a sve da bi se došlo do informacija o zauzetosti cevi, sa identifikacijom i karakterizacijom kabela ili kablova instaliranih u svakoj cevi ili pod-cevi“³⁵.

Nije zgoreg ni pomenuti i uporedne primere dobre prakse, u kojima se pravilno ocenjuje značaj ažurnih podataka i pristup tim podacima posmatra u kontekstu cilja do kojeg bi trebalo da dovedu (omogućavanje pristupa), a ne kao ispunjavanje forme. Britanski regulator OFCOM na primer postavlja jasna očekivanja u odnosu na operatora sa ZTS kada se radi o dostupnosti podataka o raspoloživosti infrastrukture kroz ocenu kvaliteta baze podataka britanskog Openreach-a (povezanog lica BT), navodeći sledeće:

³⁰ Direktiva 2014/61, Recital 20 i član 4 st. 2-4.

³¹ Direktiva 2014/61, Recital 22.

³² Direktiva 2014/61, Recital 22, i član 4 stav 5.

³³ Izveštaj BEREC-a o implementaciji Direktive 2014/61 od 07.12.2017. godine (*BEREC Report Implementation of the Broadband Cost Reduction Directive*), strana 18.

³⁴ BEREC Report, Next Generation Access – Implementation Issues and Wholesale Products, Mart 2010, strana 45, dostupno na internet stranici BEREC, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/3rywsgu>, pristupljeno dana 01.07.2024. godine.

³⁵ *Ibid.*

“Telekomunikacioni operatori sada imaju pristup pripadajućim podacima o infrastrukturi koji se tiču cevi, komora i stubova, akoji su dostupni planerima Openreach-a kroz njihovu bazu podataka Piper. Openreach takođe pruža procene kapaciteta za cevi iz podataka o kablovima.

Naše mišljenje je da je to značajna prekretnica. Telekomunikacioni operatori sada imaju pristup suštinski identičnim informacijama o cevima, komorama i stubovima, koje planeri Openreach-a koriste da planiraju optičku mrežu, značajno smanjujući rizik da telekomunikacioni operatori budu u nedostatku u odnosu na Openreach kada planiraju njihovu sopstvenu mrežu putem korišćenja fizičke infrastrukture Openreach-a³⁶

Takođe, BEREC-ov izveštaj iz 2019. godine nalazi da većina nacionalnih regulatora zahteva od zatečenog (incumbent) operatora da omogući pristup bazi podataka preko koje konkurenti mogu da dobiju informacije o lokaciji infrastrukture, određeni broj posmatranih zemalja obavezuje operatora sa ZTS da daje i informacije o zauzetosti infrastrukture. Takođe, čak 11 zemalja obavezuje operatora sa ZTS da obezbedi automatske sisteme za slanje veleprodajnih zahteva i odgovora (na primer web interfejs) za pristup cevima (Švajcarska, Španija, Francuska, Grčka, Mađarska, Italija, Letonija, Crna Gora, Norveška, Portugalija i Velika Britanija), odnosno za pristup komorama i šahtovima čak 10 (sve već pomenute osim Crne Gore)³⁷.

Smatramo da bi zahtevi BCRD mogli ispuniti i bez da se donosi poseban zakon i formira nova baza. Naime, shodno članu 56 ZEK³⁸ RATEL je dužan da vodi *ažurnu bazu podataka o vrsti, geografskoj lokaciji i raspoloživosti svih kapaciteta elektronske komunikacione mreže i pripadajućih sredstava u skladu sa zakonom i podzakonskim aktima kojima se uređuje oblast nacionalne infrastrukture geoprostornih podataka, metapodataka, interoperabilnost, mrežni servisi, pristup skupovima i servisima podataka*. tačke. Ova baza je uspostavljena još po odredbama člana 52 ZEK 2010 i podzakonskim aktima RATEL-a³⁹, a počela je sa radom u junu 2016. godine⁴⁰. Po podacima na internet stranici RATEL-a, poslednji put je ažurirana 15.03.2017. godine⁴¹. Pomenuti podzakonski akt, između ostalog, propisuje da je operator u obavezi da u slučaju izgradnje nove infrastrukture, koja može biti predmet zahteva za zajedničko korišćenje i pristup, podatke dostavi u roku od 15 dana od dana početka njenog korišćenja, kao i da podatke o promenama nastalim na kablovskoj kanalizaciji ili antenskom stubu ažurira najmanje jednom u tri meseca. Dodatno, u kontekstu obaveza operatora sa ZTS dostupnost informacijama se može ostvariti kroz pravilnu primenu prethodne (ex ante) regulative, a posebno kroz regulatorne obaveze transparentnosti i nediskriminatornog tretmana.

³⁶ OFCOM, Analiza WLA tržišta: Izjava – Deo 3 regulatorne obaveze koje se tiču pristupa fizičkoj infrastrukturi od 28.03.2018. godine (*Wholesale Local Access Market Review: Statement – Volume 3 Physical infrastructure access remedy of 28 March 2018*), paragraf 6.67 i 6.68, strana 192, dostupno na OFCOM internet stranici putem sledećeg linka: <https://bit.ly/37WLB4m>, pristupljeno dana 01.07.2024. godine.

³⁷ Izveštaj BEREC-a o pristupu fizičkoj infrastrukturi u kontekstu analize tržišta od 13.06.2019. godine (BEREC Report on Access to physical infrastructure in the context of market analyses, 13 June 2019), strana 11.

³⁸ Ali i po prethodno važećem okviru – član 52 ranije važećeg ZEK-a.

³⁹ Pravilnik o načinu prikupljanja i objavljivanja podataka o vrsti, raspoloživosti i geografskoj lokaciji kapaciteta elektronske komunikacione mreže („Službeni glasnik RS“, broj 66/15).

⁴⁰ RATEL: Pregled tržišta elektronskih komunikacija i poštanskih usluga u Republici Srbiji za 2022. godinu, strana 130.

⁴¹ <https://registar.ratel.rs/cyr/>, pristupljeno dana 27.06.2024. godine.

Imajući to u vidu, RATEL je već sada uspostavljen kao svojevrsni SIP u odnosu na podatke, i to kako za telekomunikacione operatore, tako i za ostala lica koja poseduju infrastrukturu podobnu za zajedničko korišćenje, a poseduje značajne mehanizme da obezbedi dostupnost informacija u odnosu na operatora sa ZTS. Zato se suštinski problem dostupnosti i neažurnosti informacija o kapacitetima podobnim za zajedničko korišćenje može prevazići i time da postojeća baza profunkcioniše, a ne nužno da se donosi novi zakon i kreira nova baza po tom zakonu.

Imajući to u vidu, predlažemo da:

- se neažurnost postojećih registara a posebno Baze podataka o kapacitetima koji mogu biti predmet korišćenja i pristupa prepozna kao jedan od problema u okviru segmenta „Drvo problema“ u Predlogu strategije;
- RATEL izvrši uvid u stanje ažurnosti ove baze, izvrši popis subjekata koji su uneli svoju infrastrukturu u bazu, i objavi izveštaj o stanju pomenute baze;
- RATEL, nakon analize stanja ažurnosti ove baze, preduzme mere da se podaci o kapacitetima podobnim za zajedničko korišćenje ažuriraju kod subjekata koji su podatke uneli, odnosno da preduzme mere da subjekti koji nisu uneli podatke to učine, a što se naročito tiče podataka o infrastrukturi koja je predmet obaveza operatora sa ZTS (kablovska kanalizacija).

Budući da je u nadležnosti RATEL-a i vođenje pomenute baze i praćenje ispunjavanja obaveza operatora sa ZTS, nosilac aktivnosti bi bio RATEL, aktivnost bi se kontinuirano sprovodila (jer se radi o zakonskoj obavezi, a priroda baze diktira potrebu njene ažurnosti). Početna vrednost bi bilo trenutno stanje ove baze sa datumom kada je poslednji put ažurirana – broj subjekata, podaci o popisanju infrastrukturi, podaci o datumima kada je uneta infrastruktura itd., a cilj bi trebalo da bude ažuriranje u skladu a dinamikom i rokovima koje propisuje ZEK i pravilnik (15 dana od puštanja u rad novih kapaciteta, i ažuriranje na svaka 3 meseca).

2.3 Korišćenje infrastrukture i nepokretnosti u javnom vlasništvu

Predlog strategije, kao što smo već napomenuli, značajnu pažnju posvećuje konsolidovanju mrežne infrastrukture u vlasništvu države, koja je prevashodno služila drugim namenama, ispravno konstatujući: „Ministarstvo se u prethodnoj Strategiji opredelilo za konsolidovanje svih kapaciteta koje pojedini sistemi ne koriste za sopstvene potrebe. Na ovaj način pristup određenim neiskorišćenim kapacitetima (na primer na nivou usluge) bi se mogao iskoristiti za potrebe države i/ili bi se mogao ponuditi drugim operatorima⁴²“ U okviru segmenta „Drvo problema“, Predlog strategije ukazuje na nedovoljnu konsolidaciju ove mrežne infrastrukture⁴³. Najzad, u okviru mera, Predlog strategije navodi i „integrisanje i održavanje infrastrukture koja omogućava brži razvoj širokopolasnog interneta.“, a što se odnosi kako na infrastrukturu u vlasništvu države, tako i na onu koja je u vlasništvu privrednih subjekata iz blisko povezanih delatnosti, koji poseduju odgovarajuću infrastrukturu, a što se naročito odnosi na „izgradnju i optimizaciju korišćenja infrastrukture kojim se

⁴² Predlog strategije, 2.12.2. Konsolidovanje mrežne infrastrukture u vlasništvu države, strana 19.

⁴³ Ibid, Drvo problema, strana 55.

*omogućava pristup postojećoj infrastrukturi pogodnoj za postavljanje elektronskih komunikacionih mreža koja je u vlasništvu subjekata koji nisu operatori elektronskih komunikacija.*⁴⁴

Suštinski, Predlog strategije ispravno prepoznaje potencijal pomenute infrastrukture, ulogu koju bi imali i subjekti koji nisu operatori elektronskih komunikacija, koji su u državnom vlasništvu, a koji poseduju značajnu infrastrukturu koja bi mogla da bude predmet pristupa, kao i mogućnost da se trenutno stanje promeni. Sa druge strane, u okviru Akcionog plana, Predlog strategije se fokusira na svega nekoliko aktivnosti koje se tiču uspostavljanja odgovarajućeg registra, usvajanja Zakona o širokopojasnoj komunikacionoj infrastrukturi i praćenja primene tog zakona, dok se o pitanju praktične realizacije pristupa ne izjašnjava na detaljan način. Takođe, Predlog strategije se fokusira na problem nerešenih vlasničkih odnosa između EPS i EMS, i pitanje utilizacije infrastrukture u kontekstu potreba državnih organa, a svega nekoliko reči posvećuje mogućnostima iskorišćavanja infrastrukture u javnom vlasništvu od strane operatora za potrebe pružanja širokopojasnog pristupa.

Najzad, osim pristupa infrastrukturi, važno je i pitanje pristupa nepokretnostima u javnom vlasništvu radi realizacije prava puta (odnosno prava službenosti po našem ZEK-u). Zbog toga smatramo da bi problem konsolidacije infrastrukture u javnom vlasništvu morao da bude sagledan i iz ugla potencijalnog pristupa od strane operatora i da se posmatra zajedno sa pitanjem ostvarivanja prava službenosti u odnosu na nepokretnosti u javnom vlasništvu. Suštinski, to odgovara i opredeljenjima evropskog regulatornog okvira, pre svega Uredbe o gigabitnoj infrastrukturi, koja značajnu pažnju posvećuje pristupu infrastrukturi javnih subjekata i objekata koji se mogu koristiti za potrebe pristupa. Ovo pitanje je u kontekstu srpskih prilika, gde je veliki broj javnih preduzeća i preduzeća u javnom vlasništvu sa značajnom infrastrukturom koja može biti korišćena za potrebe pristupa. Pored dostupnosti informacija o raspoloživosti informacija o prostiranju kapaciteta za zajedničko korišćenje, jedno od centralnih nedoumica je i pitanje raspodele troškova pristupa, koja bi morala da se zasniva na fer, razumnim i nediskriminatornim uslovima, polazeći od ciljeva razvoja elektronskih komunikacija.

Ukazujemo ministarstvu na dosadašnju praksu pristupa infrastrukturi subjekata u javnom vlasništvu koji nisu operatori, ali i na nedovoljnu iskorišćenost regulative u kontekstu pristupa nepokretnostima u javnom vlasništvu. Indikativan je primer pristupa mreži JP EPS, gde je unilateralni akt kojim su značajno podignute naknade za korišćenje stubova ovog javnog preduzeća doveo do višegodišnjeg spora. Pored inicijative nadležnom telu za zaštitu konkurencije (KZK), SBB se, po isteku ugovora sa EPS-om, u cilju omogućavanja pristupa njegovoj infrastrukturi, obratio i RATEL-u shodno odredbama člana 51 ZEK 2010 koji su uređivali zajedničko korišćenje. Uprkos izričitoj zakonskoj odredbi člana 51 stav 3 ZEK 2010⁴⁵, RATEL je propustio da utvrdi raspodelu troškova (u sporu koji se javio između EPS i SBB-a), uzimajući u obzir prethodna ulaganja, podsticanje daljih ulaganja i mogućnost povraćaja ulaganja po razumnoj stopi s obzirom na povezane rizike i zapravo zaključio da je nerazumna cena koju je nametnuo operator EPS ta koju bi SBB trebalo da plaća za zajedničko korišćenje

⁴⁴ Ibid, Mera 1.3: Konsolidacija razvoja širokopojasne infrastrukture, strana 68.

⁴⁵ "Ako ugovor iz stava 2. ovog člana ne bude zaključen u roku od 60 dana od dana podnošenja zahteva za zaključenje ugovora, Agencija je ovlašćena da, kada su ispunjeni uslovi iz stava 1. ovog člana, na zahtev zainteresovane strane ili po službenoj dužnosti, donese rešenje kojim se utvrđuje zajedničko korišćenje, uključujući i raspodelu troškova, uzimajući u obzir prethodna ulaganja, podsticanje daljih ulaganja i mogućnost povraćaja ulaganja po razumnoj stopi s obzirom na povezane rizike."

infrastrukture⁴⁶. Zbog toga je neophodno propisati i model raspodele troškova u slučaju pristupa infrastrukturi u javnom vlasništvu koji bi bio zasnovan na fer, razumnim i nediskriminatornim uslovima, te na troškovnom principu i ne bi smeo da zavisi od samovolje entiteta u javnom vlasništvu – kako je do sada bio slučaj (u primeru EPS).

Što se tiče pristupa nepokretnostima u javnom vlasništvu, javni entiteti nisu javno objavljivali nediskriminatorne uslove za pristup nepokretnostima u javnoj svojini radi izgradnje elektronske komunikacione infrastrukture. Naime, više od 10 godina primene ZEK 2010, ukazuje na to da brojni organi javne vlasti nisu bili upoznati sa ovom svojom obavezom, te se prava službenosti nisu mogla realizovati u skladu sa odredbama citiranih članova. Pravo prolaza i korišćenja nepokretnosti u javnoj svojini koja proizilazi iz instituta prava puta iz regulatornog okvira EU, bi zato morala na određeni način da se operacionalizuje.

Član 50 ZEK 2010 je propisivao pravo operatora da zahteva prava službenosti, odnosno prolaza preko tuđe nepokretnosti ili pravo njenog korišćenja radi postavljanja elektronskih komunikacionih mreža i pripadajućih sredstava. Isti član je propisivao da operator i vlasnik/imalac prava raspolaganja zaključuju ugovor kojim se bliže uređuje način vršenja službenosti, kao i postojanje i visina naknade za zasnivanje prava službenosti. Najzad, kada je za taj ugovor zadužen organ javne vlasti, propisana je obaveza da taj organ javne vlasti uslove za sticanje prava službenosti odredi na nediskriminatoran način i javno objavi, kao i da odluku o zaključenju ugovora donese bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja zahteva za zaključenje ugovora. Član 54 važećeg ZEK-a zadržava istu formulaciju i bliže određuje način kako se ostvaruju ova prava, te propisuje obavezu Vlade da donese poseban akt kojim se određuju maksimalni iznosi naknade. Po javno dostupnim informacijama, ovaj propis još uvek nije donet iako je po članu 173 ZEK, njegovo donošenje predviđeno u maju 2024. godine.

Pristup infrastrukturi i/ili nepokretnostima u javnom vlasništvu od strane operatora-korisnika, predstavlja značajan potencijal za dalji razvoj širokopoljnih mreža u Republici Srbiji, te smatramo da bi trebalo da prepoznat u Predlogu strategije u većem obimu nego što je u trenutnoj verziji. Iako je donošenje Zakona o širokopoljnoj komunikacionoj infrastrukturi koji bi trebalo da bude usklađen sa propisima EU u ovoj oblasti važna aktivnost, i uprkos tome što bi trebalo da dodatno uredi pitanje pristupa infrastrukturi radi razvoja mreža velikih brzina, postoji i niz među-koraka i dodatnih aktivnosti koje bi mogli da se sprovedu i mimo procesa usvajanja tog zakona koji može da bude dugotrajan i neizvesan. Stoga predlažemo sledeće:

- Da se u okviru segmenta „Drvo problema“⁴⁷ prepozna i problem nedovoljne iskorišćenosti infrastrukture u javnom vlasništvu za potrebe pristupa i pružanja elektronskih komunikacionih usluga, kao i nemogućnost ostvarivanja prava službenosti u javnoj svojini propisanih ZEK-om;

⁴⁶ Rešenje RATEL-a broj 1-01-3491-8/19-25 od 04.10.2019. godine.

⁴⁷ Predlog strategije, strana 55.

- Da se u okviru segmenta „Drvo ciljeva“⁴⁸, pored „Konsolidacije razvoja širokopojasne infrastrukture u državnom vlasništvu“, doda i cilj „Omogućavanje pristupa infrastrukturi/nepokretnostima u javnom vlasništvu privrednim subjektima – operatorima pod fer, razumnim i nediskriminatornim uslovima“;
- Dopunu deskriptivnog opisa mere 1.3: *Konsolidacija razvoja širokopojasne infrastrukture*⁴⁹, kroz dodavanje novog pasusa:

„Pored mera koje bi trebalo da omoguće dostupnost podataka o prostiranju infrastrukture, prioritet u okviru ovog cilja bi trebalo da podrazumeva i mere koje će omogućiti pristup infrastrukturi kao i nepokretnostima u javnom vlasništvu operatorima radi pružanja usluga elektronskih komunikacija pod razumnim, fer i nediskriminatornim uslovima.“

- U okviru Akcionog plana uz Predlog strategije, u delu koji se tiče aktivnosti vezanih za meru 1.3: *Konsolidacija razvoja širokopojasne infrastrukture*, dodati i sledeće aktivnosti:
 - donošenje Akta Vlade kojim se propisuju maksimalni iznosi visine naknade za zasnivanje prava službenosti na nepokretnostima u javnoj svojini u skladu sa članom 54 ZEK, nosilac aktivnosti: Ministarstvo/Vlada – Q3 2024;
 - praćenje primene akta iz Vlade kojim se propisuju maksimalni iznosi visine naknade za zasnivanje prava službenosti na nepokretnostima u javnoj svojini, nakon njegovog usvajanja, nosilac aktivnosti: Ministarstvo – kontinuirana aktivnost;
 - edukacija javnih entiteta u pogledu obaveza omogućavanja pristupa infrastrukturi/nepokretnostima u javnom vlasništvu, nosilac aktivnosti: RATEL/ministarstvo – kontinuirana aktivnost;
 - donošenje odgovarajućih akata u cilju omogućavanje pristupa infrastrukturi u javnom vlasništvu po razumnim, fer i nediskriminatornim uslovima do donošenja Zakona o širokopojasnoj komunikacionoj infrastrukturi.

III UVOĐENJE 5G MREŽA U REPUBLICI SRBIJI

Predlog strategije kao drugi stub razvoja širokopojasnog pristupa vidi mobilne usluge, i uvođenje 5G mreža, pa tako, između ostalog navodi da:

- implementacija 5G mreže na teritoriji Republike Srbije još uvek nije započeta, zato što se nisu stekli uslovi za to, ali se u narednim godinama očekuje značajna aktivnost u ovom segmentu⁵⁰;
- su usvojeni potrebni akti i novi ZEK, čime je, po navodima Predloga strategije, stvoren regulatorni okvir za dalji razvoj mreža nove generacije, i oslobođeni „pionirski opsezi“ za 5G, uz potenciranje opsega 700 MHz, 2500-2690 MHz i 3400-3800 MHz⁵¹;

⁴⁸ Predlog strategije, strana 58.

⁴⁹ Predlog strategije, strana 68.

⁵⁰ Predlog strategije 2.1.1 Kvantitativna analiza postignutih efekata, strana 14.

⁵¹ Ibid, 2.1.2 Analiza ciljeva, strana 15-19.

- će, kako bi se ostvario maksimalan učinak prodaje raspoloživog radiofrekvencijskog spektra, Regulator dodelu prava na korišćenje utvrđenih delova radio-frekvencijskog spektra „*sprovesti u otvorenom, transparentnom, nediskriminatorском i konkurentnom postupku sa ciljem da se osigura najefikasnija i najefektivnija upotreba spektra, podstakne konkurencija i inovacije i obezbedi da korisnici imaju pristup kvalitetnijim uslugama*⁵²;
- je ministarstvo pripremlilo predlog pravilnika kojim se propisuju minimalni uslovi za izdavanje pojedinačnih dozvola na osnovu sprovedenog postupka javnog nadmetanja za navedene radio-frekvencijske opsege, i da se očekuje sprovođenje aukcije u 2025. godini⁵³;

Predlog strategije kašnjenje u implementaciji 5G-a u odnosu na druge države u Evropi ne percipira kao problem, dok ukazuje da je jedan od ciljeva Predloga strategije i „*Ispunjavanje preduslova za početak uvođenja 5G mreža*“⁵⁴, a kao meru predviđa uvođenje 5G mreža u Srbiju⁵⁵. Najzad, u okviru Akcionog plana, se navodi nekoliko aktivnosti, među njima: Donošenje Pravilnika o minimalnim uslovima za izdavanje pojedinačnih dozvola za korišćenje radiofrekvencijskog spektra od interesa za uspostavljanje 5G mreže u III kvartalu 2024. godine, donošenje Uredbe o utvrđivanju instrumenata za smanjenje bezbednosnih rizika povezanih sa uvođenjem mobilnih mreža 5G, sprovođenje postupka javnog nadmetanja za dobijanje dozvola i dodela dozvola u IV kvartalu 2025. godine, kao i izveštavanje o pokrivenosti 5G mrežama i edukativne aktivnosti⁵⁶.

Smatramo kao pozitivan iskorak davanje makar nekih formalnih smernica oko rokova za sprovođenje javnog nadmetanja i percipiranje značaja 5G-a za razvoj elektronskih komunikacija.

Sa druge strane, smatramo da je neophodno:

- realnije mapirati postojeće stanje i konstatovati kao problem kašnjenje u uvođenju 5G mreža;
- Istovremeno sprovesti javno nadmetanje za opsege u kojima dozvole ističu 2026. i 2027. godine (pre svega se radi o opsezima 900 MHz, 1800 MHz i 2100 MHz)⁵⁷ i za opsege 700 MHz, 2600 MHz i 3500 MHz;
- izraditi mapu puta u uvođenju 5G-a sa konkretnijim rokovima za preostale opsege koji mogu biti podobni za korišćenje za potrebe 5G;
- detaljnije se izjasniti oko mera zaštite konkurencije, i generalno načina na koji će se sprovesti postupak javnog nadmetanja;

Sve iz razloga koji će u nastavku detaljnije biti obrazloženi.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Predlog strategije, Drvo ciljeva, strana 58.

⁵⁵ Predlog strategije, Mera 1.4 Uvođenje 5G mreža u Republici Srbiji.

⁵⁶ Predlog strategije, Akcioni plan, str. 89 i 90.

⁵⁷ Eventualno i o 1900 MHz.

3.1 *Dosadašnje aktivnosti SBB-a u kontekstu doprinosa uvođenja 5G u Republici Srbiji*

Pre detaljnije elaboracije svakog od navedenih pitanja, daćemo pregled aktivnosti koje je SBB imao od februara 2021. godine, pa do danas, koje pokazuju želju, kapacitet i realnu mogućnost da učestvuje u uvođenju 5G mreža u Srbiji, kao novi mobilni operator.

Kao što je ministarstvu nesumnjivo poznato, SBB još u februaru 2021. godine, u svojstvu zainteresovane strane, uputio RATEL-u zvanični zahtev za iniciranje postupka javnog nadmetanja za opsege koji su pogodni za 5G, te da donese odluku kojom se utvrđuje da su ispunjeni uslovi za dodelu (u daljem tekstu: Zahtev)⁵⁸, a u skladu sa tada važećim ZEK 2010⁵⁹. Uz Zahtev, SBB je priložio i studiju koju je izradio uz pomoć renomiranih međunarodnih eksperata na polju spektra (u daljem tekstu: Studija), gde je, između ostalog napravljena i analiza većine relevantnih opsega koji bi bili podobni za 5G i gde su predloženi modeli za obezbeđivanje konkurencije prilikom i nakon dodele spektra. RATEL je po podnošenju zahteva potvrdio da se radi o „jednom od osnova za donošenje odluke o ispunjenosti uslova za izdavanje pojedinačnih dozvola po sprovedenom postupku javnog nadmetanja“⁶⁰

SBB je pored podnošenja formalnog zahteva, više puta javno izrazio spremnost da investira u razvoj 5G mreže u Srbiji⁶¹, a imajući u vidu njegovu korisničku bazu, iskustvo u telekomunikacionim uslugama i značajnu ekspertizu koju poseduje kao članica grupacije kompanija koje u svom portfoliju nude mobilne usluge u 4 države EU.

SBB je učestvovao i u javnim konsultacijama RATEL-a iniciranim u maju 2021. godine⁶², a koje su se ticale zainteresovanosti za korišćenje radio-frekvencija iz opsega 700 MHz, 900 MHz, 2100 MHz, 2600 MHz i 3500 MHz, te jasno iskazao zainteresovanost da pribavi uravnoteženi portfolio spektra koji uključuje ponuđene opsege, odnosno kombinaciju frekvencija u nižim opsezima (700 MHz FDD), nisko-srednjim opsezima (2100 MHz) i gornje-srednjim opsezima (2600 MHz, odnosno 3500 MHz), te ponovio svoj poziv da se na predstojećem javnom nadmetanju/nadmetanjima ustanove mere zaštite konkurencije.⁶³ SBB je detaljno odgovorio na sva ponuđena pitanja i jasno se opredelio za što skorije održavanje aukcije spektra po modelu multi-band aukcije, i to ne samo za ponuđene opsege, nego i za druge relevantne opsege i iskazao jasne planove za razvoj mreže i preduslove koji moraju da postoje (pre svega u pogledu nacionalnog rominga). Dodatno, u prijavi RATEL-u, SBB je jasno komunicirao da je količina spektra u opsezima 700 MHz, 2100 MHz, 2600 MHz i 3500 MHz, kao minimalni portfolio spektra, nedovoljna da podrži srednjoročne planove rasta, te da je zbog toga SBB zainteresovan da pribavi značajno veće širine spektra, posebno u kategoriji nižih opsega i gornje-

⁵⁸ Zahtev SBB-a, broj 0112/2021 od 10.02.2021. godine.

⁵⁹ Član 89 stav 2 ZEK 2010.

⁶⁰ Dopis RATEL-a broj 1-01-349-13/21-1 od 05.03.2021. godine.

⁶¹ Zeković: *SBB spreman da investira u 5G mrežu, najveću korist imali bi građani*, 24.05.2022. godine, <https://n1info.rs/biznis/zekovic-sbb-spreman-da-investira-u-5g-mrezu-najvecu-korist-imali-bi-gradjani/> Milija Zeković: *SBB najbrža i najbolje ocenjena internet mreža u Srbiji*, 24.01.2022. godine, <https://www.danas.rs/vesti/ekonomija/milija-zekovic-sbb-naibrza-i-najbolje-ocenjena-internet-mreza-u-srbiji/>.

⁶² Javni poziv RATEL-a za prijavu lica koja nameravaju da koriste radio-frekvencije iz radiofrekvencijskog opsega 700 MHz, 900 MHz, 2100 MHz, 2600 MHz i 3500 MHz za mobilne/fiksne komunikacione mreže (MFCN) za pružanje javne elektronske komunikacione usluge od 31.05.2021. godine.

⁶³ Prijava SBB-a na Javni poziv RATEL-a broj 0650/2021 od 01.07.2021. godine.

srednjih opsega, u „budućim dodelama spektra u opsezima 800, 900, 1800 i 2100 MHz nakon isticanja važnja dozvola u tim opsezima i putem dodela novih opsega, poput 2300 MHz)⁶⁴.

Iako se nije slagao sa regulatorom, smatrajući da je iz ponude opsega neopravdano izostavljen opseg 2100 MHz (što prilično otežava razvijanje održivog poslovnog modela), SBB je više puta apelovao da se postupak javnog nadmetanja za opsege 700 MHz, 2600 MHz i 3500 MHz nastavi nakon što je RATEL doneo odluku o ispunjenosti uslova za dodelu frekvencija u tim opsezima, a nekoliko puta je ponavljao i potrebu da se dodele i dodatni opsezi.

Najzad, u potonjoj komunikaciji, SBB je više puta i od RATEL-a i od resornog ministarstva zahtevao da se izjasne o predlozima SBB-a, naročito u kontekstu mera za zaštitu konkurencije, kako u samim postupcima javnih nadmetanja (kroz dizajniranje nediskriminatornog i otvorenog postupka javnog nadmetanja), tako i nakon pribavljanja dozvole (kroz realistične rokove za obezbeđivanje pokrivanja i određivanja postojećim mobilnim operatorima obaveze nacionalnog rominga)⁶⁵. Nažalost, jasni i nedvosmisleni odgovori na konstruktivne predloge su izostali, a u retkim javnim nastupima predstavnici ministarstva su čak nagovestili mogućnost da SBB-u neće biti ni dozvoljeno da učestvuje na javnom nadmetanju⁶⁶, i gde je ministarstvo sebe stavilo u ulogu nekoga koji diktira izgled tržišta, iako je njegova osnovna uloga da obezbedi svima jednake šanse.

SBB i ovim putem želi da još jednom pokaže spremnost za učestvovanje na javnom nadmetanju, i razvijanje mreže u predviđenim rokovima, ali istovremeno ukazuje da je neophodno obezbediti elementarne uslove zaštite konkurencije, odnosno mogućnost da se sva zainteresovana lica takmiče pod približno jednakim uslovima. Posebno želimo da pocrtamo da SBB ne traži nikakve pogodnosti, nego mogućnost da dobije približno jednake uslove sa drugim operatorima, što može da se ostvari putem mera zaštite konkurencije u skladu sa primerima dobre prakse, o kojima će biti više reči u nastavku.

3.2 Istovremeno sprovođenje javnog nadmetanja za opsege u kojima dozvole ističu 2026. i 2027. godine (900 MHz, 1800 MHz i 2100 MHz) i za opsege 700 MHz, 2600 MHz i 3500 MHz

Budući da je proces dodele dozvola kroz javno nadmetanje u zastoju gotovo 3 godine, u međuvremenu se bliži i istek dozvola u drugim opsezima koji su u podobni za 5G, koje će isteći tokom 2026. godine i 2027. godine. Pre svega, radi se o opsezima 900 MHz, 1800 MHz i 2100 MHz. Smatramo da nema prepreka da se sprovedu neophodni koraci kako bi se i ovi opsezi istovremeno uvrstili u okvir predstojećeg multi-band javnog nadmetanja, a iz razloga koje ćemo predložiti u nastavku.

RATEL je u 2021. godini sproveo javne konsultacije za ukupno 5 opsega. Pored opsega 700 MHz, 2600 MHz i 3500 MHz, ponuđeno je 2x1MHz u opsegu 900 MHz (što nije bilo od realnog značaja za potencijalnog novog učesnika) i 2x15 MHz u opsegu 2100 MHz (koji je nudio dovoljni kapacitet i za

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Poslednji put nedavno putem Dopisa SBB-a upućen RATEL-u broj 320/2024 od 09.04.2024. godine.

⁶⁶ *Država unapred protiv četvrtog mobilnog operatora – da li je SBB nepoželjan*, 20.10.2021. godine, <https://n1info.rs/biznis/drzava-unapred-protiv-cetvrtog-mobilnog-operatora-da-li-je-sbb-nepozeljan/>.

nove učesnike). Ovaj deo opsega je uprkos pokazanoj zainteresovanosti (svih) operatora, uključujući SBB, isključen iz predstojeće javne aukcije, i dodeljen bez javnog nadmetanja operatoru Yettel⁶⁷, uz napomenu da će ova „privremena dodela“ važiti do donošenja opšteg akta kojim se propisuju minimalni uslovi za izdavanje pojedinačnih dozvola po sprovedenom postupku javnog nadmetanja za slobodne radio-frekvencijske opsege u 2100 MHz, a najkasnije do isteka prava iz Licence broj 2 od 25.08.2006. godine, **odnosno do 25.08.2026. godine**⁶⁸. Takođe, preostali deo opsega 2100 MHz, opseg 900 MHz i opseg 1900 MHz⁶⁹, budući da su dodeljeni licencama koje konačno ističu 2026. godine, takođe će se relativno brzo osloboditi i biti spreman za dodelu. Najzad, dozvole u opsegu 1800 MHz, ističu u martu 2025. godine uz mogućnost produženja od 2 godine, pa je krajnji rok kada ističu tokom 2027. godine.

Relevantni rokovi za sprovođenje javnog nadmetanja u Predlogu strategije su III kvartal 2024. godine za donošenje podzakonskog akta ministarstva, kao i IV kvartal 2025. godine za sprovođenje javnog nadmetanja. Smatramo da je celishodno i izvodljivo da se istovremeno sprovedu multi-band aukcije i za opsege koji će postati upražnjeni 2026. i 2027. godine (najkasnije ako se produži važenje dozvole za dve godine). Ovo je i predlog Studije koju je 2019. godine za RATEL sproveo ETF, koja, između ostalog, konstatuje: „*Kako trenutne licence za opsege 900 MHz, 1900 MHz i 2100 MHz ističu 2026. godine, a licence za opseg 1800 MHz sa produženjem od 2 godine ističu 2027. godine, autori ove Studije smatraju da bi trebalo, a što treba potvrditi kroz javne konsultacije sa operatorima, spojiti aukciju primarnog 5G spektra (opseg 700 MHz i opseg 3400 MHz - 3800 MHz) sa celokupnim spektrom u ovim opsezima (uključujući tu i trenutno nedodeljene delove spektra u ovim opsezima). Pri tome, nove licence za delove spektra u opsezima 900 MHz, 1800 MHz i 2100 MHz (FDD) na koji se odnose trenutne licence važile bi sa odloženim terminom aktivacije, dok bi 5G spektar, kao i slobodni delovi spektra u opsezima 900 MHz, 1800 MHz, 1900 MHz i 2100 MHz (TDD i FDD) bili odmah raspoloživi.*“

Predlog da se pomenuti opsezi dodele čim pre SBB je izneo u pomenutoj Studiji predloživši, između ostalog da:

- se opseg 900 MHz dodeli 2024. godine, a svakako pre isteka važenja dozvola, a budući da dozvole ističu 2026. godine, te da nema nikakvog opravdanog razloga za preferencijalno obnavljanje, a imajući u vidu da će korišćenje 2G i 3G tehnologije doći prirodno do svog kraja⁷⁰;
- se opseg 1800 MHz takođe ponudi u okviru javnog nadmetanja, jer, iako se mahom koristi za 4G se očekuje njegova tranzicija ka 5G, te da ni ovde nema razloga za preferencijalno obnavljanje⁷¹;
- se u odnosu na opseg 1900 MHz, u 2023. godini sagleda moguća buduća upotreba, sa mogućnošću za dodelu u 2024., a pre isteka roka važenja dozvola u 2026. godini⁷²;

⁶⁷ Rešenje RATEL-a 1-01-349-49/20-4 od 22.12.2021. godine.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Studija – Izbor optimalnog aukcijskog modela prodaje frekvencijskih opsega za postojeću i novu 5G tehnologiju, RATEL, 2019. godina, strana 61.

⁷⁰ Studija SBB-a, str. 15 i 16.

⁷¹ Ibid, strana 17.

⁷² Ibid, str. 17 i 18.

- bi opseg 2100 MHz bi trebalo da bude predmet aukcije u 2024, zajedno sa 900 MHz i 1800 MHz⁷³.

Kao što smo već istakli, sličan predlog je SBB izneo učestvujući u javnim konsultacijama sa RATEL-om.

Imajući u vidu da je zbog zakašnjenja u sprovođenju javnog nadmetanja u opsezima 700 MHz, 2600 MHz i 3500 MHz, kao i zbog što će dozvole u opsezima 900 MHz, 1800 MHz i 2100 MHz isteći (najkasnije) u periodu između 8-15 meseci od roka koji Predlog strategije predviđa za okončanje javnog nadmetanja (Q4 2025), smatramo da je neophodno preduzeti sve potrebne radnje da bi se u okviru jedne, multi-band aukcije, zajedno sa već ponuđenim, dodelili i opsezi 900 MHz, 1800 MHz, i 2100 MHz⁷⁴. Tim pre, što bi sa ponudom ovolike količine spektra, sve zainteresovane strane mogle da računaju sa održivim biznis modelima i bržim razvojem 5G mreže. Imajući to u vidu predlažemo korekcije Akcionog plana uz Predlog strategije, na sledeći način:

- **Dodavanje aktivnosti:** Javne konsultacije sa zainteresovanim stranama za dodelu opsega 900 MHz, 1800 MHz i 2100 MHz i donošenje Odluke o ispunjenosti uslova za izdavanje pojedinačnih dozvola za korišćenje radio-frekvencija po sprovedenom postupku javnog nadmetanja za pružanje javne elektronske komunikacione usluge u radio-frekvencijskim opsezima 900 MHz, 1800 MHz i 2100 MHz – **Q3 2024;**
- **Korekcija aktivnosti:** Donošenje Pravilnika o minimalnim uslovima za izdavanje pojedinačnih dozvola za korišćenje radiofrekvencijskog spektra od interesa za uspostavljanje 5G mreža (700 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2100 MHz, 2600 MHz i 3500 MHz) – **Q3 2024;**
- **Korekcija aktivnosti:** Sprovođenje postupka javnog nadmetanja za dobijanje dozvola 700 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 1900 MHz, 2100 MHz, 2600 MHz i 3500 MHz i dodela dozvola – **Q4 2025.**

Dodatno napominjemo da su zaključno sa februarom 2024. godine, gotovo sve države EU (osim Poljske i Malte) dodelile opseg 700 MHz, kao i da su sve države EU (osim Holandije) dodelile opseg 3500 MHz⁷⁵. Ovo konkretno znači da su sve države EU dodelile makar jedan (pionirski) opseg podoban za 5G, te je evidentno kašnjenje Srbije na polju dodele opsega podobnih za 5G. Primeri brojnih država u EU, pokazuju da su, pored pionirskih, za identične svrhe (5G), istovremeno, dodeljeni i delovi drugih podobnih slobodnih opsega. U tom smislu su ilustrativni primeri Belgije, koja je na multi-band javnom nadmetanju u 2022. godini istovremeno⁷⁶ dodelila opsege 700 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2.1 GHz i 3.4–3.8 GHz⁷⁷, dok je Portugal na javnom nadmetanju održanom još 2021. godine, takođe na multi-band aukciji dodelio opsege 700 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2.1 GHz, 2.6 GHz i 3.4–3.8 GHz⁷⁸.

⁷³ Ibid, strana 18.

⁷⁴ Eventualno i za opseg 1900 MHz (ako je za ovaj opseg to moguće).

⁷⁵ Cullen, *Spectrum awards in the 5G pioneer bands in Europe*, 19. 02. 2024. godine.

⁷⁶ A neposredno nakon toga i opseg 1427-1517. Cullen, *Belgium awards 1427–1517 MHz after main phase of 5G auction*, 25. 07. 2022. godine.

⁷⁷ Cullen, *Belgium awards 5G spectrum to five operators*, 21. 06. 2024. godine.

⁷⁸ Cullen, *Portuguese 5G multiband auction ends with €566.8m income and new entrants*, 28.10.2021. godine.

Iz svih navedenih razloga, multi-band aukcija koja bi obuhvatila sve pomenute opsege bi pomogla Srbiji da uhvati korak sa EU, a omogućila bi veću fleksibilnost u organizaciji same aukcije, kao i potencijalno veću mogućnost zaštite konkurencije. Smatramo da nema prepreka da se sve pomenute aktivnosti sprovedu na predloženi način, i u već predloženim rokovima, a i ovim putem izražavamo zainteresovanost da učestvujemo u svim konsultacijama povodom ove teme.

3.3 Izrada mape puta za druge opsege koji će potencijalno biti mogući za eksploataciju u narednim javnim nadmetanjima

SBB je u brojnim navratima ministarstvu i regulatoru predlagao da obezbedi transparentnost procesa uvođenja 5G mreža u Republici Srbiji. Još prilikom podnošenja Zahteva i pripadajuće Studije, SBB je ukazao na potrebu postojanja elementarnih informacija o procesu dodele opsega podobnih za 5G, pa je tako, između ostalog, istakao potrebu za objavljivanjem (neformalnog) dokumenta, koji bi se periodično ažurirao, i koji bi odredio okvirni vremenski raspored za dodeljivanje opsega u periodu od 5 godina i duže. Kreiranje mape puta je i preporuka relevantnih međunarodnih organizacija poput GSMA⁷⁹, a ugrađena je i u Program radio-frekvencijske politike EU (RSPP).⁸⁰

Kao što smo i tada istakli, Mapa puta ne treba da bude dug ili komplikovan dokument: jednostavno treba da uspostavi generalni (neobavezujući) plan za dodeljivanje pojedinačnih frekvencijskih opsega u dužem periodu i da obezbedi početne smernice u pogledu strukture i vremenskog okvira dodela.⁸¹ Osim što bi doprineo transparentnosti procesa (koja je prilično izostala do sada), ovaj dokument bi obezbedio i inkluzivnost za sve zainteresovane strane, koje bi adekvatno mogle da mapiraju opcije za sticanje novog kapaciteta u niskim, srednjim i visokim frekvencijskim opsezima i svakako da planiraju nivo potrebnih investicija.

Ukoliko se prihvati predlog SBB-a iz odeljka 3.2 (istovremeno sprovođenje javnog nadmetanja za sve opsege), smatramo da bi Mapa puta trebalo da obuhvati okvirni plan za dodelu drugih odgovarajućih opsega, poput 800 MHz, 1500 MHz, 1900 MHz⁸², 2300 MHz, i 26 GHz.

U tom smislu, predložimo ministarstvu da u Akcioni plan uvrsti aktivnost Izrada mape puta za dodelu dozvola u radio-frekvencijskim opsezima 800 MHz, 1500 MHz, 1900 MHz, 2300 MHz, i 26 GHz, gde bi nosilac aktivnosti bio RATEL u saradnji sa ministarstvom (zbog podeljene nadležnosti u postupku dodele dozvola), a okvirni rok za završetak bi bio period nakon sprovedene multi-band aukcije, a poželjno već tokom 2026. godine.

⁷⁹ GSMA, Efektivno određivanje cena spektra: Podrška boljem kvalitetu i mobilnim uslugama koje se mogu lakše priuštiti, februar 2017, može se naći na adresi: <https://www.gsma.com/spectrum/wp-content/uploads/2018/12/Effective-Spectrum-Pricing-Full-Web.pdf>.

⁸⁰ Evropska komisija, Program politika radio frekvencija: mapa puta za bežičnu Evropu, može se naći na: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/radio-spectrum-policy-programme-roadmap-wireless-europe>.

⁸¹ Izveštaj australijskog regulatornog tela za komunikacije i medije (ACMA): Australia Spectrum Outlook (*Perspektiva spektra za Australiju*), u velikoj meri je prepoznat kao zlatni standard u uspostavljanju jasne mape puta. Ovaj dokument utvrđuje radni program ACMA za upravljanje spektrom za period od pet godina, uključujući identifikaciju konkretnih IMT frekvencijskih opsega za dodeljivanje.

⁸² Za ovaj opseg, iako dozvole ističu 2026. godine, nije najjasnije da li je u ovom trenutku moguća raspodela za potrebe 5G. U Studiji SBB-a, na strani 17, je, između ostalog navedeno da, u trenutku kada je Studija izrađena (fabruar 2021. godine), mobilni ekosistem za ovaj opseg nije razvijen, tako da je malo korišćen u Evropi. Zato bi trebalo da se o statusu ovog opsega izjasni RATEL.

3.4 Potreba za obezbeđivanjem konkurencije na predstojećem javnom nadmetanju za opsege podobne za 5G

SBB je operator koji nudi triple play usluge (usluge distribucije medijskih sadržaja, pristupa internetu i fiksne telefonije). Samim tim, legitimna je poslovna strategija da proširi svoje aktivnosti i na tržište mobilne telefonije, a kako bi svojim postojećim i potencijalnim novim korisnicima pružio sve relevantne telekomunikacione usluge. Trendovi razvoja elektronskih komunikacija koji se odnose na konvergenciju mobilnih i fiksnih usluga, nameću potrebu za tzv. *quad play* uslugama što uključuje i fiksne i mobilne usluge. Mogućnost da SBB svojim korisnicima nudi *quad play* usluge bi dala novu vrednost i u podsticaj razvoju konkurencije, a zaustavilo bi tendenciju dalje koncentracije tržišta i podstaklo i postojeće operatore da se takmiče na polju kvaliteta usluga. Takav ulazak na tržište je moguć preko pružanja mobilne virtuelne usluge za šta su neophodni mrežni resursi postojećih mobilnih operatora (MVNO), ili putem apliciranja za dozvole za korišćenje radio-frekvencijskog spektra.

Mobilni operatori u Republici Srbiji su sve više aktivni u fiksnim uslugama (primeri Telekom Srbija, Yettel i A1), dok istovremeno nisu zainteresovani da nude poštene, razumne i nediskriminatorne uslove (FRAND) za pristup alternativnim operatorima. Sa ovim problemom su upoznati i ministarstvo i RATEL. SBB se i formalno obraćao RATEL-u i detaljno izložio neosnovano odbijanje mobilnih operatora da pod FRAND uslovima dozvole pristup njihovim mrežnim resursima, kako bi SBB, u početku kao MVNO pružio usluge mobilne telefonije svojim korisnicima, a po okončanju postupaka javnog nadmetanja potencijalno i kao MNO. SBB je, naime, podneo zvaničan zahtev RATEL-u da naloži zajedničko korišćenje mrežnih resursa nekog od postojećih operatora ili da im izmeni dozvole koje bi podrazumevale uslove koji se tiču pristupa za MVNO, i nacionalnog rominga⁸³, u skladu sa odredbama novog ZEK-a. Nažalost, RATEL je umesto da zahtev adekvatno i temeljno razmotri isti neosnovano odbacio⁸⁴ zbog navodnih formalnih razloga, a zbog čega je SBB podneo i tužbu Upravnom sudu u Beogradu.

Tako je stvorena situacija da je ulazak SBB-a na tržište blokiran sa dve strane – od strane postojećih operatora (koji neopravdano uskraćuju pristup svojim mrežama), od strane RATEL-a (koji postojeće operatore neopravdano favorizuje kroz odbijanje zahteva SBB-a) i ministarstva (koje konstantno odlaže javno nadmetanje, ne deli elementarne informacije koje bi pomogle alternativnim operatorima da planiraju svoj ulazak na tržište, i čak otvoreno najavljuje da će pristup aukciji biti zatvoren za SBB, štiteći postojeće operatore).

Smatramo da ni RATEL ni ministarstvo nemaju ovlašćenje da administrativnim odlukama onemogućе učešće zainteresovanim stranama na predstojećim javnim nadmetanjima, te da na taj način suprotno principima slobodnog tržišta onemogućе ulazak na tržište mobilnih usluga zainteresovanim operatorima. Tržište će samo odrediti da li je u Srbiji dovoljno da se takmiče dva, tri, četiri ili 10 operatora, a na državi, odnosno nadležnim organima (ministarstvu i regulatoru) je da omogućе

⁸³ Zahtev SBB-a broj 0926/2023 od 06.09.2023. godine za donošenje Rešenja kojim se utvrđuje zajedničko korišćenje elektronske komunikacione mreže mobilnog operatora i/ili pokretanje postupka izmene dozvole radi zaštite konkurencije.

⁸⁴ Rešenje RATEL-a broj 1-01-349-50/23-3 od 27.10.2023. godine.

ravnopravne i nediskriminatorne uslove za sve zainteresovane strane, što je uostalom i obaveza propisana **članom 7 stav 4 tač. 2)–4) ZEK**, koji, između ostalog, navodi da se u obavljanju regulatornih poslova, preduzimaju mere radi:

- **ostvarivanja zaštite konkurencije u pružanju javnih elektronskih komunikacionih mreža i pripadajućih sredstava**, uključujući efikasnu infrastrukturnu zaštitu konkurencije, kao i zaštitu konkurencije u pružanju javnih elektronskih komunikacionih usluga i povezanih usluga,
- **razvoja tržišta Republike Srbije uklanjanjem preostalih prepreka i olakšavanjem konvergentnih uslova za ulaganja u javne elektronske komunikacione mreže i usluge**, pripadajuća sredstva i povezane usluge, kao i za njihovo pružanje, predvidljivim regulatornim pristupom, efektivnim, efikasnim i usklađenim korišćenjem radiofrekvencijskog spektra, inovacijama, pružanjem, dostupnošću i interoperabilnosti usluga i povezanosti između krajnjih korisnika,
- **podsticanja interesa građana**, između ostalog i omogućivanjem najvećih mogućih pogodnosti u odnosu na izbor cene i kvaliteta na osnovu efikasne zaštite konkurencije,

Stoga, organi javne vlasti ne mogu da kreiraju nove barijere za ulazak na tržište nego da ih uklanjaju, te je neophodno da u svim dokumentima koji regulišu pojedine aspekte dodele frekvencija, postoje jasni mehanizmi zaštite konkurencije, što je i slučaj sa Predlogom strategije koji značajnu pažnju posvećuje 5G.

Zbog toga SBB konstantno insistira na obezbeđivanju konkurencije na predstojećem javnom nadmetanju, kao i nakon njegovog okončanja, a što bi se zasnivalo na sledećim principima:

1. Uslovi dodele radio frekvencija moraju da svim zainteresovanim licima obezbede približne startne pozicije u pribavljanju radio-frekvencija više od 3 operator nije pretnja tržištu. Uopredna praksa širom EU nudi veliki broj primera koji se mogu uzeti u obzir. Postoje brojne države u Evropi koje imaju 4 ili više mobilnih operatora, poput Belgije, Danske, Francuske, Nemačke, Italije, Poljske, Portugala, Rumunije, Slovačke, Slovenije, Španije, Švedske i UK. Neke od tih država imaju približan ili čak manji broj stanovnika od Srbije, što ukazuje na to da domaće tržište može da podrži ulazak 4. operatora. Čak i u državama gde je došlo do smanjivanja broja operatora sa četiri na tri, poznato je da je u periodu sa četiri operatora pritisak konkurencije doveo do smanjenje maloprodajnih cena. Takođe, u značajnom broju država u EU upravo su aukcije spektra dovele do ulaska novog MNO na tržište, poput Belgije, Češke, Nemačke i Portugala. Čak i u državama u kojima je već postojalo 4 operatora, poput Italije, pravilima potonjih aukcija je podstican ulazak novih operatora. U svakom od pomenutih primera, država nije ograničavala mogućnost učešća na aukciji ili se mešala u tržište.

2. Najučestaliji modeli obezbeđivanja približno jednakih startnih pozicija na samoj aukciji za nove operatore se svode na: rezervisani deo spektra za nove učesnike, posebnu aukciju za nove učesnike i spectrum caps za sve učesnike. Smatramo da je neophodno da ministarstvo prilikom formulisanja mera za zaštitu konkurencije uzme u obzir ove modele, a kao uzor može da posluži praksa belgijskog regulatora BIPT prilikom sprovođenja aukcije iz 2022. godine u opsezu 700 MHz,

900 MHz, 1427–1517 MHz, 1800 MHz, 2.1 GHz i 3.4–3.8 GHz, a za potrebe pružanja 5G mobilnih usluga⁸⁵; portugalskog regulatora ANACOM prilikom sprovođenja multi-band aukcije u 2020. godini za opsege 700 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2.1 GHz, 2.6 GHz i 3.4–3.8 GHz⁸⁶; češkog regulatora CTU tokom dve aukcije iz 2017. godine⁸⁷ i 2020. godine⁸⁸; italijanskog Ministarstva ekonomskog razvoja prilikom multi-band aukcije u opsezima 800 MHz, 1800 MHz, 2 GHz i 2.6 GHz za pružanje 4G usluga⁸⁹, kao i prilikom sprovođenja multi-band aukcije u 5G opsezima 700 MHz, 3.6-3.8 GHz i 26.5-27.5 GHz⁹⁰;

3. Realistične obaveze pokrivanja. Ovim putem ponavljamo naše predloge iz Studije koja je priložena uz Zahtev⁹¹, a gde je, između ostalog istaknuto da:

- ciljano pokrivanje mora da bude izvodljivo, i da uzima u obzir biznis modele potencijalnih učesnika,
- bi trebalo izbegavati repliciranje mreže gde god to nije neophodno,
- obaveze pokrivanja bi trebalo da uzimaju u obzir startne pozicije pojedinačnih operatora,
- obaveze pokrivanja bi trebalo da budu frekvencijski neutralne i da ne budu vezane isključivo za opseg 700 MHz,
- novi operatori ne mogu da imaju identične obaveze kao zatečeni (postojeći), budući da su zatečeni operatori u boljoj poziciji jer već pružaju usluge i već imaju određenu pokrivenost. Zato brojne države, pored mera zaštite konkurencije u postupku dodele, u okviru uslova dodele regulišu i obavezu pokrivanja za nove operatore, putem: **dužih rokova za realizaciju obaveze pokrivanja**, poput Belgije⁹², Nemačke⁹³ i Italije⁹⁴; **fleksibilnijih ciljeva pokrivanja**, poput Portugala⁹⁵ i Grčke⁹⁶; ili **kombinacijom dva modela**, poput Austrije⁹⁷;

4. Nacionalni roming kao deo uslova iz dozvola za zatečene operatore, zajedničko korišćenje mreže i druge mere za zaštitu konkurencije u odnosu na mrežu. Ovim putem ponavljamo predloge na koje smo već ukazali u Studiji koju smo priložili uz Zahtev⁹⁸, odnosno da da svaki postojeći MNO

⁸⁵ Informacije o aukciji dostupne na: <https://auction2022.be/en>.

⁸⁶ Pravila aukcije ANACOM-a, dostupna putem sledećeg linka: <https://bit.ly/3Q5pEDw>.

⁸⁷ Pravila aukcije dostupna putem sledećeg linka: <https://bit.ly/3TYRGGb>.

⁸⁸ Pravila aukcije dostupna na: <https://ctu.gov.cz/aukce-700/vyhlaseni>.

⁸⁹ Dostupna putem sledećeg linka: <https://www.key4biz.it/files/000171/00017193.pdf>.

⁹⁰ Dostupna putem sledećeg linka: <https://bit.ly/49BCq3m>.

⁹¹ Za detalje videti Zahtev, str. 24-26.

⁹² Videti pravila aukcije iz 2022. godine za <https://auction2022.be/en>

⁹³ Videti pravila aukcije iz 2015. godine za predmetne opsege, koja su dostupni putem sledećeg linka: <https://bit.ly/3W68OrE>.

⁹⁴ Videti pravila aukcije iz 2018. godine za opsege 700 MHz, 3.5 GHz i 26 GHz, koja su dostupna putem sledećeg linka: <https://bit.ly/49BCq3m>.

⁹⁵ Gde su novi operatori dvostruko zaštićeni, najpre obaveze pokrivanja se odnose samo na lica koja su na aukciji pribavila 700 MHz spektra, a ako se novi učesnici nalaze u toj kategoriji, imaju obavezu da pokriju 25% određenih puteva u zemlji što je znatno niže od procenata koji se zahtevaju od zatečenih operatora (od 85% do 95%), a ne moraju da pokriju pojedine kategorije koje imaju zatečeni operatori (na primer 95% populacije). Videti pravila aukcije iz 2020. godine za opsege za opsege 700 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2.1 GHz, 2.6 GHz i 3.4–3.8 GHz, koja su dostupna putem sledećeg linka: <https://bit.ly/3Q5pEDw>.

⁹⁶ Novi operatori imaju obavezu pokrivanja 80% stanovništva za pet godina za glasovne i data usluge, videti pravila multi-band aukcije iz 2020. godine za opsege 700 MHz, 2.1 GHz, 3.4–3.8 GHz i 26 GHz, koja su dostupna putem sledećeg linka: <https://bit.ly/3JiSdJg>.

⁹⁷ Iako se ne pominju novi operatori kao posebna kategorije, Austrijski regulator TKK je pravilima aukcije za opseg 3.4-3.8 predvideo tri različita cilja koja se tiču pokrivanja u odnosu na to kolika je količina spektra koji je pribavljen na aukciji. Operatori koji su pribavili najmanje spektra su imali obavezu da instaliraju manji broj baznih stanica u dužem vremenskom periodu, i obrnuto, operatori sa većom količinom pribavljenog spektra su imali obavezu da izgrade veći broj baznih stanica u kraćim rokovima. Videti pravila aukcije iz 2018. godine za opseg 3.4-3.8 GHz, koja su dostupna putem sledećeg linka: <https://bit.ly/3VZWIWx>.

⁹⁸ Za detalje pogledati Zahtev str. 26 i 27.

operator mreže koji pribavi spektar na javnom nadmetanju za 5G ima obavezu da: 1) obezbedi nacionalni roaming ili da proda deo svog mrežnog kapaciteta pod FRAND uslovima za svakog novog učesnika - MNO operatora; i da 2) hostuje MVNO pod FRAND uslovima, te da ne vrši diskriminaciju između bilo kojih strana koje su kvalifikovane za pružanje ovih usluga u Srbiji. U tom smislu ukazujemo Ministarstvu na primere dobre prakse u sprovedenim multi-band aukcijama širom EU:

- Po pravilima multi-band aukcije iz 2020. godine koju je sproveo portugalski regulator ANACOM, postojeći operatori koji su pribavili 2x10 MHz u opsegu 700 MHz ili najmanje 50 MHz u opsegu 3.4-3.8 GHz su dužni da ponude nacionalni roming koji traje do 10 godina novim operatorima koji će biti u obavezi da ostvare pokrivanje od 25% teritorije i 50% stanovništva u periodu od 3 do 6 godina nakon potpisivanja roming ugovora⁹⁹,
- Po pravilima multi-band aukcije iz 2022. godine koju je sproveo belgijski regulator BIPT, novi operator koji je na aukciji pribavio spektar u opsezima 700 MHz ili 900 MHz¹⁰⁰, se kvalifikuje za nacionalni roming, van oblasti koje pokriva njegova mreža, do 8 godina od dana izdavanja dozvole, pod uslovom da pokrivaju 20% stanovništva, i da poštuju druge obaveze pokrivanja¹⁰¹,
- Po pravilima aukcije za opsege 700 MHz i 3.4-3.8 GHz, koju je sproveo češki regulator CTU, postojeći operator koji je pribavio blok frekvencija 2x10 MHz u opsegu 700 MHz je dužan da trpi obavezu nacionalnog rominga, a ako je novi operator pribavio taj blok, obaveza nacionalnog rominga se odnosi na postojeće operatore koji su probavili blokove frekvencija u preostalom opsegu od 700 MHz. Takvi postojeći operatori će biti dužni da ponude nacionalni roming u opsegu 700 MHz i/ili opsegu 3.4-3.8 GHz (što podrazumeva i nove operatore koji su pribavili frekvencije na aukciji spektra iz 2017. godine). Nacionalni roming se može odrediti u periodu do 9 godina, a za njega se kvalifikuje novi operator koji je pokrije 10% stanovništva koristeći najmanje 500 baznih stanica u momentu kada zahteva nacionalni roming i koji će pokriti 30% stanovništva sa 1000 baznih stanica do 30.06.2025. godine¹⁰². Obaveza nacionalnog rominga je određena operatoru O2 nakon okončane aukcije¹⁰³,
- Po pravilima aukcije koju je 2018. godine sprovelo italijansko Ministarstvo za ekonomski razvoj (MISE), postojeći operatori koji su pribavili spektar u opsegu 700 MHz (FDD) moraju da ponude nacionalni roming u svojim licenciranim opsezima 700, 800 i 900 MHz pod fer, nediskriminatornim i transparentnim uslovima, novim operatorima (ne i operatoru Iliad) koji je svojom mrežom pokrio 10% stanovništva i to u trajanju od 2,5 godine na celokupnoj nacionalnoj teritoriji i u trajanju od 5 godina u oblastima koje ne pokriva novi operator¹⁰⁴,

⁹⁹ Videti pravila aukcije iz 2020. godine koja su dostupna putem sledećeg linka: <https://bit.ly/3Q5pEDw>.

¹⁰⁰ Osim ako je osvojio manje od 2x5 MHz na aukciji.

¹⁰¹ Videti pravila aukcije iz 2022. godine koja su dostupna putem sledećeg linka: <https://auction2022.be/en>.

¹⁰² Videti pravila aukcije iz 2020. godine koja su dostupna putem sledećeg linka: <https://ctu.gov.cz/aukce-700/vyhlaseni>

¹⁰³ Videti Cullen, Czech incumbent mobile operators win 700 MHz band while new entrants now hold more than half of the 3.4–3.8 GHz band, objavljeno dana 17.11.2020. godine.

¹⁰⁴ Videti pravila aukcije iz 2018. godine za opsege 700 MHz, 3.5 GHz i 26 GHz, koja su dostupna putem sledećeg linka: <https://bit.ly/49BCq3m>.

- Po pravilima aukcije koju je sproveo grčki regulator EETT, lica koja su dobila spekatar, su dužna da ponude nacionalni roming novim operatorima koji isti mogu da koriste u periodu na pet godina¹⁰⁵.

Ovde želimo i da ukažemo na to da bi javno nadmetanje moralo da predvidi i uslove koji se tiču zajedničkog korišćenja kako samog radiofrekvencijskog spektra, tako i pasivne infrastrukture za potrebe pružanja mobilne usluge, opet da bi se omogućilo da potencijalni novi operatori imaju približno jednaku startnu poziciju u odnosu na postojeće operatore. Zajedničko korišćenje u ovom smislu, osim što ima pozitivne efekte po konkurenciju, u smislu zaštite novih učesnika na tržištu, dovodi i do efikasnog korišćenja spektra, kao i do optimalne upotrebe postojećih pasivnih elemenata (poput stubova), a i smanjuje potencijalni štetni uticaj na životnu sredinu. Primeri u uporednoj praksi su brojni, i u pogledu zajedničkog korišćenja mreže i u pogledu zajedničkog korišćenja infrastrukture, poput Belgije, Bugarske, Hrvatske, Češke, Švedske, Danske, Grčke, Italije, Poljske, Rumunije, Španije itd.¹⁰⁶

Na kraju, ukazujemo i na praksu pojedinih tela za zaštitu konkurencije u EU, koja su prepoznala potrebu podrške novim operatorima, radi zaštite konkurencije. Tako je u nedavnom postupku odobravanja koncentracije između španskih operatora *Orange* i *MásMóvil*, Evropska komisija naložila i mere koje se tiču:

- **deinvestiranje spektra u korist novog operatora Digi** – što podrazumeva rezervaciju 60 MHz u tri opsega (1800 MHz, 2100MHz i 3500 MHz),
- **opciono nacionalni roming po fer tržišnim uslovima**¹⁰⁷.

Slično su odlučivala tela za konkurenciju u drugim državama u prošlosti, poput Nemačke¹⁰⁸ i Irske¹⁰⁹.

5. Obaveza pristupa za MVNO. Obaveza omogućavanja pristupa za MVNO je u određenom broju država EU deo uslova za dozvole za korišćenje radio-frekvencija, koji su bili propisani i samim pravilima aukcije:

- Pravila multi-band aukcije iz 2021. godine za opsege 700 MHz, 3.5 GHz i 26 GHz u **Hrvatskoj** propisuju da su svi MNO operatori sa nacionalnim dozvolama dužni da udovolje razumnom zahtevu za MVNO pristup kao i da ponude veleprodajne uslove u roku od tri meseca od podnošenja zahteva za pristup¹¹⁰, a ista pravila su propisana i za multi-band aukciju za opsege 800 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2.1 GHz i 3.6 GHz i koja je održana 2023. godine¹¹¹;

¹⁰⁵ Videti pravila multi-band aukcije iz 2020. godine za opsege 700 MHz, 2.1 GHz, 3.4–3.8 GHz i 26 GHz, koja su dostupna putem sledećeg linka: <https://bit.ly/3JjSdlq>.

¹⁰⁶ *Mobile Network Sharing*, Cullen, 22.12.2023. godine.

¹⁰⁷ Saopštenje EK, 20.02.2024. godine, dostupno na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_24_928

¹⁰⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_771.

¹⁰⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_607.

¹¹⁰ Videti pravila aukcije iz 2021. godine koja su dostupna putem sledećeg linka: <https://bit.ly/3Q2jmVd>.

¹¹¹ Videti pravila aukcije iz 2021. godine koja su dostupna putem sledećeg linka: <https://bit.ly/3JkbDy0>.

- Pravila multi-band aukcije iz 2020. godine za opsege 700 MHz i 3.5 GHz u **Češkoj** propisuju da su svi operatori koji su dobili frekvencije u opsegu 700 MHz dužni da nude pristup MVNO do 24.02.2026. godine, kao i da objave Standardnu ponudu za *light* i za *full* MVNO¹¹²;
- Pravila multi-band aukcije iz 2020. godine za opsege 700 MHz, 2.1 GHz, 3.4-3.8 GHz i 26 GHz u **Grčkoj** propisuju da su svi operatori koji su dobili dozvole tokom njenog trajanja dužni da ponude MVNO¹¹³;
- Pravila multi-band aukcije iz 2020. godine za opsege 700 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2.1 GHz, 2.6 GHz and 3.4–3.8 GHz u **Portugalu** propisuju da postojeći operator koji je dobio dozvolu za blok frekvencija 2x10 MHz u opsegu 700 MHz ili najmanje 50 MHz u opsegu 3.4-3.8 MHz, je dužan da pruži pristup *full* i *light* MVNO u vreme trajanja dozvole¹¹⁴.

Dakle, u državama koje su uporedive sa Srbijom pristup MVNO je jedan od uslova dozvole. Imajući u vidu iskustvo SBB-a sa MNO operatorima u svojim zahtevima za MVNO, nameće se potreba da se slična pravila propišu dokumentima koja regulišu javna nadmetanja.

6. Realistične naknade Ovim putem ponavljamo predloge koji se tiču naknada, a na koje smo već ukazali u Studiji¹¹⁵:

1. **Određivanje naknada:**

- iznos jednokratne naknade bi trebalo da bude određen na nivou koji je ispod procenjene tržišne vrednosti,
- godišnje naknade bi trebalo uzeti u obzir prilikom određivanja iznosa jednokratne naknade,
- obaveze iz dozvole bi trebalo ukalkulisati u iznos jednokratne naknade.

2. **Metodologija izračunavanja naknade trebalo da bude propisana samim Nacrtom pravilnika**, ili putem Benchmark-a, odnosno upoređivanja minimalnih iznosa jednokratne naknade u drugim evropskim državama ili putem sagledavanje konačnog iznosa jednokratne naknade koja je postignuta u drugim evropskim zemljama uz diskontovanje te vrednosti za 50%.

3. **Uslovi plaćanja** – plaćanje u momentu kada je moguće koristiti spektar i plaćanje u ratama ili odloženo plaćanje u vreme trajanja dozvole.

U tom smislu, imajući sve navedeno u vidu, predlažemo dopunu prve rečenice drugog pasusa na strani 18 Predloga strategije koji glasi:

„Kako bi se ostvario maksimalan učinak prodaje raspoloživog radiofrekvencijskog spektra, Regulator će dodelu prava na korišćenje utvrđenih delova radio-frekvencijskog spektra sprovesti u otvorenom, transparentnom, nediskriminatorском i konkurentnom postupku sa ciljem da se osigura najefikasnija i

¹¹² Videti pravila aukcije, koja su dostupna putem sledećeg linka: <https://ctu.gov.cz/aukce-700/vyhlaseni>.

¹¹³ Videti pravila aukcije, koja su dostupna putem sledećeg linka: <https://bit.ly/3JjSdlq>.

¹¹⁴ Videti pravila aukcije iz 2020. godine za opsege za opsege, koja su dostupna putem sledećeg linka: <https://bit.ly/3Q5pEDw>.

¹¹⁵ Za detalje pogledati Zahtev, str. 29-32.

najefektivnija upotreba spektra, podstakne konkurencija i inovacije i obezbedi da korisnici imaju pristup kvalitetnijim uslugama“;

Tako da glasi:

*„Kako bi se ostvario maksimalan učinak prodaje raspoloživog radiofrekvensijskog spektra, Regulator će dodelu prava na korišćenje utvrđenih delova radio-frekvencijskog spektra sprovesti u otvorenom, transparentnom, nediskriminatorском i konkurentnom postupku sa ciljem da se osigura najefikasnija i najefektivnija upotreba spektra, podstakne konkurencija i inovacije i obezbedi da korisnici imaju pristup kvalitetnijim uslugama. **Konkurentni postupak se zasniva na obezbeđivanju učešća na javnom nadmetanju svim zainteresovanim stranama i sprovođenju mera da se obezbedi približno jednaka početna pozicija kako za postojeće operatore, tako i za potencijalne nove učesnike, što naročito podrazumeva zaštitu konkurencije na samoj aukciji (poput posebne prethodne aukcije, maksimalne količine spektra koju je moguće pribaviti i sl.), realistične obaveze pokrivanja koje uzimaju u obzir razlike između postojećih operatora i potencijalnih novih učesnika (fleksibilniji rokovi i/ili niži ciljevi u određenom periodu), obaveze nacionalnog rominga i pristupa MVNO, realistične naknade i druge mere u skladu sa najboljom evropskom praksom.“***

Molimo Vas da predložene komentare temeljno razmotrite i inkorporirate u finalnu verziju Nacrta Predloga strategije. Takođe, ukazujemo da smo otvoreni da nastavimo razgovore o ovoj važnoj temi i nakon formalnog okončanja javne rasprave, kao i da vas detaljnije upoznamo sa svim problemima sa kojima se u svom radu suočava SBB.

S poštovanjem,

Za SBB

Milija Zeković,
direktor

