

Pregled komentara, primjedbi i sugestija operatora i stavova i odgovora Agencije po istim na predlog Odluke o relevantnim tržištima usluga koja su predmet provjere ispunjenosti testa tri kriterijuma, koja je bila predmet javnog konsultativnog procesa u periodu 20.07.-20.08.2012.godine

I CRNOGORSKI TELEKOM A.D.

Komentar br 1:

“Želimo istaći svoju ocjenu o preuranjenosti analize dodatnih tržišta u situaciji kada je u protekle dvije godine izvršena analiza 12 relevantnih tržišta (među kojima devet veleprodajnih i tri maloprodajna), tj. pored sedam tržišta definisanih EU preporukama iz 2007.godine, još dodatnih pet tržišta. Ne sporeći pravo Agencije da provede provjeru testa tri kriterijuma i analizira bilo koje tržište ipak cijenimo da je ta aktivnost preuranjena, jer niti je započela primjena Pravilnika o regulaciji maloprodajnih cijena usluga na fiksnoj lokaciji, niti za najveći dio novih veleprodajnih usluga koje smo po rješenjima Agencije ponudili tržištu uopšte ima interesovanja alternativnih operatora tako da ne vidimo kojim se motivima Agencija rukovodila prilikom otvaranja novog postupka analize tržišta. Ovo naročito što još ne postoje uslovi da se donese sud o rezultatima dosadašnje regulacije relevantnih tržišta. No, uvjereni smo da će u samom postupku primjene kumulativnog testa tri kriterijuma, Agencija i sama doći do zaključka da je ex ante regulacija ovih tržišta preuranjena i nepotrebna. Ovo se naročito odnosi na maloprodajna tržišta javno dostupnih telefonskih usluga u mrežama mobilnih operatora”.

Stav Agencije:

U odnosu na primjedbu Crnogorskog Telekom-a o preuranjenosti analiza predloženih dodatnih tržišta, te da Agencija nije napravila procjenu o tome da li su već naređene mjere postigle željene ciljeve, Agencija ističe da prilikom sprovođenja Testa tri kriterijuma na predloženim tržištima predviđa razmatranje efekata implementacije rješenja Agencije o određivanju operatora sa značajnom tržišnom snagom na veleprodajnim tržištima u smislu postizanja efikasne konkurencije na korespondirajućim maloprodajnim tržištima.

Komentar br 2:

„ Ranije završena analiza veleprodajnog tržišta terminacije poziva u mobilnim mrežama, implementacija rješenja Agencije o određivanju operatora sa značajnom tržišnom snagom na tom tržištu i smanjenje cijena terminacije poziva koje je Agencija naložila, te implementacija Rješenja Agencije o određivanju operatora sa značajnom tržišnom snagom na Veleprodajnom tržištu pristupa i originacije poziva iz javnih mobilnih telefonskih mreža u krajnjem, imaju za jedan od ciljeva i povećanje konkurentnosti na maloprodajnom tržištu poziva ka mobilnim mrežama. Stoga smo uvjereni da će u samom postupku primjene kumulativnog testa tri kriterijuma, Agencija i sama doći do zaključka da je ex ante regulacija ovih tržišta nepotrebna i svakako preuranjena. Dakle, ne vidimo na osnovu čega bi Agencija mogla zaključiti da su na ovom tržištu prisutne snažne i trajne prepreke za ulazak na tržište, koje mogu biti strukturne, pravne i regulatorne prirode a niti na osnovu čega može procijeniti da u odsustvu regulatornih mjera u naredne dvije godine ne bi bilo povećanja konkurentnosti na ovom relevantnom tržištu ili da važeći, a naročito budući Zakon o zaštiti konkurencije(koji je u skupštinskoj proceduri), ne predviđa dovoljno efikasne mjere za suzbijanje radnji i akata kojima se sprečava, ograničava ili narušava konkurencija. Svi komentari o neispunjenosti ova tri kriterijuma su suvišni kada se ima u vidu:

- da je u poslednjih nekoliko godina prisutan (kao direktna posledica konkurentnosti) osjetan pad cijena poziva kod svih mobilnih operatora praćen konstatnim povećanjem broja poziva i minuta. Pad cijena usluga mobilne telefonije u Crnoj Gori je zabilježen i u Cullen International Report-u iz jula 2012.godine koji obuhvata devet zemalja u procesu pridruživanja EU iz koga se može takođe konstatovati da su cijene u našoj zemlji niže od EU prosjeka. Smatramo da ovi podaci jasno govore o izraženoj konkurentnosti na tržištu a ne postoje ni prepreke za ulazak na tržište što je dodatno osnaženo već preduzetim regulatornim mjerama od strane Agencije i ponudom novih usluga na tržištu;
- da u Crnoj Gori nema trajnih pravnih i regulatornih prepreka za ulazak na tržište elektronskih komunikacija a iako ih je i bilo, sada ih sigurno više ne može biti nakon preduzetih mjera od strane Agencije i ponudom novih usluga na tržištu;
- da među postojećim operatorima na tržištu mobilne telefonije nema značajnih tehnoloških razlika;
- da ne postoje barijere u razvoju prodajne mreže operatora,
- da je Crna Gora druga u svijetu po penetraciji u korišćenju usluga mobilne telefonije, a prema spomenutom Cullen International Report-u od 78% u 2005.godini penetracija je porasla na 187% u 2012.godini. Smatramo da to

dovoljno govori o činjenici da su uslovi korišćenja usluga mobilne telefonije prihvatljivi i stimulatívni za korisnike te da je svaki dalji komentar u prilog tvrdnji da je tržište mobilne telefonije u Crnoj Gori konkurentno tom smislu čak i suvišan.

Stav Agencije:

Agencija je saglasna sa tvrdnjom da implementacija rješenja Agencije o određivanju operatora sa značajnom tržišnom snagom na Veleprodajnom tržištu terminacije poziva u individualnoj mreži operatora, te implementacija Rješenja Agencije o određivanju operatora sa značajnom tržišnom snagom na Veleprodajnom tržištu pristupa i originacije poziva iz javnih mobilnih telefonskih mreža u krajnjem, imaju za jedan od ciljeva i povećanje konkurentnosti na maloprodajnom tržištu poziva ka mobilnim mrežama. Obaveze nametnute na veleprodajnom nivou su neophodne u pravcu promovisanja konkurentnosti na maloprodajnom nivou, međutim, Agencija ima, između ostalih, i nadležnost da preduzima preventivne mjere za sprečavanje negativnih efekata značajne tržišne snage i da u slučaju utvrđivanja statusa operatora sa značajnom tržišnom snagom na predloženim relevantnim tržištima spriječi zloupotrebu tog statusa u odnosu prema krajnim korisnicima.

Na kraju, Agencija će prilikom provjere ispunjenosti uslova Testa tri kriterijuma imati u vidu i konstatacije i podatke koji se tiču sektora mobilne telefonije navedene u ovom komentaru.

Komentar br 3:

„Mislimo da bi preuranjena bila i analiza i eventualna regulacija usluga širokopojasnog pristupa internetu na maloprodajnom nivou pošto je u pitanju relativno novo tržište koje se tek razvija, naročito mobilni segment. Regulacija nedovoljno razvijenih tržišta niti je praksa u evropskim zemljama niti je preporučljiva prema EU regulativi. Iz već spomenutog Cullen International report-a možemo vidjeti da je penetracija fiksnog broadband-a u Crnoj Gori 13,6% (u 2011.godini je bila 11%) dok je penetracija mobilnog broadband-a 10,4% u 2012.godini (u 2011.godini je bila 5,5%), što ide u prilog našem komentaru o tržištu u razvoju. Kada su u pitanju cijene broadband interneta pomenuti Izvještaj pokazuje da su prosječne cijene u Crnoj Gori (u segmentu od 2 do 8Mbps protoka) na nivou cijena u regionu, u kojem do sada nije sprovedena regulacija na maloprodajnom nivou. Što se tiče cijena pristupa internetu po višim brzinama(8 Mbit i više), cijene usluga Crnogorskog Telekom-a su značajno niže

ne samo od onuda alternativnih provajdera u Crnoj Gori, već i od ostalih operatora u regionu, što ih takođe čini veoma stimulativnim za korisnike.

Važno je naglasiti da se servis fiksnog broadband-a (ADSL) ističe po stabilnosti servisa, kvalitetu, protoku kao i po brendiranoj opremi, a to su glavni razlozi što je procenat učešća Crnogorskog Telekom-a na ovom tržištu tako visok. Dakle, razlozi značajnog tržišnog učešća Crnogorskog Telekom-a nijesu nekonkurentno ponašanje Crnogorskog Telekom-a, ograničavanje ili narušavanje konkurencije jer postoje svi preduslovi da alternativni operatori iskoriste veleprodajnu ponudu širokopojasnog pristupa Crnogorskog Telekom-a koja je saglasno Rješenju Agencije aktuelna već godinu i sedam mjeseci. Takođe, korišćenje kablovske infrastrukture po cijenama koje je odredila Agencija uslovili su da alternativni operatori iznajmljuju danas više od 50 km kablovskih cijevi u vlasništvu Crnogorskog Telekom-a. Na taj način, oni su u mogućnosti da realizuju širokopojasni pristup krajnjim korisnicima pod izuzetno povoljnim tehničkim i komercijalnim uslovima. Dakle, mogućnost izbora postoji, a korisnici se opredjeljuju za ponudu Crnogorskog Telekom-a isključivo vođeni superiornim odnosom kvaliteta i cijene pružene usluge.

Stav Agencije:

U Pratećem dokumentu (*Explanatory note–C(2007)5406*) Preporuke Evropske komisije o relevantnim tržištima elektronskih komunikacionih usluga koje podliježu ex ante regulaciji navedene su i karakteristike novih tržišta koja se tek razvijaju (*eng. Emerging markets*). Naime, riječ je o tržištima koje karakteriše nestabilnost u pogledu ponude i tražnje za uslugama kao i značajne fluktuacije tržišnih učešća. Nadalje u pitanju su veoma volatilna tržišta koje se tek razvijaju i na kojima nije moguće sprovesti provjeru Testa tri kriterijuma. Konstatacije Crnogorskog Telekom-a da se "servis fiksnog broadband-a (ADSL) ističe po stabilnosti servisa, kvalitetu, protoku kao i po brendiranoj opremi, a to su glavni razlozi što je procenat učešća Crnogorskog Telekom-a na ovom tržištu tako visok" upravo idu u prilog tvrdnji da nije riječ o usluzi novog tržišta koje je tek u razvoju.

Nadalje, Agencija, kao regulatorno tijelo, mora omogućiti razvoj efikasne tržišne konkurencije iz čega proizlazi da je izrazito važno da na tržištu maloprodaje širokopojasnog pristupa Internetu ne bude narušena efikasna tržišna konkurencija, imajući u vidu sam značaj navedenog tržišta za proces liberalizacije tržišta elektronskih komunikacija u Crnoj Gori.

II TELENOR D.O.O

Komentar br 1:

“Nesporno je pravo Agencije da određuje, prati i preispituje relevantne usluge i relevantna tržišta u Crnoj Gori u oblasti usluga elektronskih komunikacija (čl.41 Zakona o elektronskim komunikacijama). Međutim, stav 2 istog člana Zakona obavezuje Agenciju da se prilikom određivanja tržišta uzima u obzir praksa Evropske unije. Do ovog trenutka nijedna zemlja članica Evropske unije nije uradila test 3 kriterijuma za mobilne servise na maloprodajnom nivou, kako se to predlaže nacrtom predmetne odluke. Time što Agencija ne uzima u obzir praksu Evropske unije i štaviše postupa suprotno od prakse Evropske unije, u direktnoj je suprotnosti sa odredbama člana 41. Zakona na koji se Agencija poziva u odluci. Smatramo da namjera zakonodavca nije djelimična već potpuna primjena ove zakonske odredbe imajući u vidu da se praksa EU mora uzeti u obzir kod određivanja svih tržišta, a ne samo tržišta predloženih ovom odlukom. Dakle, nacrtom predmetne odluke Agencija primjenjuje samo one stavove člana 41 koji joj se u ovom momentu čine pogodnim, a ne i član 41 u cjelosti. Naime, relevantna preporuka jasno kaže da je regulacija na maloprodajnom nivou poslednje sredstvo za regulatora. Shodno tome, Agencija treba da pokaže da su sve raspoložive mjere na veleprodajnom nivou već primijenjene, da nisu donijele uspjeh, odnosno da nisu imale efekta, i to prije nego što nametne bilo kakve mjere na maloprodajnom nivou. S obzirom da je tek nedavno sličan postupak sproveden za veleprodajno tržište pristupa i originacije, to svakako nije postojala ni teorijska mogućnost da se analiziraju efekti regulacije barem tog tržišta.

Stav Agencije:

I Smjernice Evropske Komisije o analizama tržišta i Preporuke Evropske Komisije o relevantnim tržištima daju mogućnost nacionalnim regulatorima da, shodno nacionalnim specifičnostima, uključe dodatna tržišta nakon sprovođenja testa tri kriterijuma i ocjene opravdanosti ex ante regulacije.

Osnovni cilj regulatornog okvira (a to je analiza tržišta i moguća ex ante regulacija) jeste da se bavi predvidivim problemima vezanim za nedostatak efikasne konkurencije. Preporuke Evropske komisije identifikuju ona tržišta elektronskih komunikacionih usluga čije karakteristike opravdavaju nametanje adekvatnih i proporcionalnih regulatornih obaveza.

Određivanje jednog tržišta predmetom provjere ispunjenosti testa tri kriterijuma ne znači samo po sebi da to tržište zahtijeva regulatornu intervenciju. Jedino u slučaju ispunjenosti testa tri kriterijuma i kada se analizom ustanovi da na datom tržištu nedostaje efikasna konkurencija, Agencija pristupa sprovođenju adekvatnih i proporcionalnih regulatornih obaveza.

Komentar br 2:

“Agencija nije ni obrazložila razloge za određivanje tržišta definisanih nacrtom odluke. U zemljama EU čiju je praksu Agencija obavezna da prati, i, prije donošenja ovakve odluke, zemlja donosilac mora prijaviti Evropskoj komisiji namjeru da reguliše maloprodajna tržišta, što bi dovelo do veta Evropske komisije, ukoliko ne bi postojalo obrazloženje zasnovano na činjenicama. Imajući u vidu nastojanja i obaveze Agencije da prati praksu EU, smatramo da je neophodno da se pojasne razlozi za donošenje ovakve odluke. Uvidom u Cullenov izvještaj iz jula 2012.godine, zaključuje se da su maloprodajne cijene za “ low usage basket (OECD)” u Crnoj Gori među najnižima i ispod EU prosjeka. Slično, u nešto manjoj mjeri je za “medium” i “high usage”. Naime, podaci iz ovog izvještaja jasno govore o postojanju visoke konkurentnosti na tržištu dok ne postoje prepreke za ulazak na tržište, što se dodatno potvrđuje već preduzetim regulatornim mjerama od strane Agencije i ponudom novih usluga na tržištu.

Stav Agencije:

Procedura opisana u komentaru je u sklopu mehanizama za konsolidaciju internog tržišta elektronskih komunikacija sadržanih u Smjernicama Evropske komisije o analizi tržišta, kojima se sprečava da mjere propisane regulatornim okvirom utiču na način da kreiraju barijeru za jedinstveno evropsko tržište. Agencija, kao regulatorno tijelo države u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, nije u obavezi da sprovodi postupak notifikacije odluka i rezultata analize relevantnih tržišta Evropskoj komisiji i BEREC-u. Međutim, Agencija u saradnji sa Upravom za zaštitu konkurencije određuje, prati, preispituje relevantne usluge i sprovodi analizu relevantnih tržišta, a nakon sprovedene javne rasprave sa operatorima, korisnicima usluga i drugim zainteresovanim licima.

Komentar br 3:

“Smatramo da bi preuranjena bila i analiza i eventualna regulacija usluga širokopojasnog pristupa internetu na maloprodajnom nivou pošto je u pitanju relativno novo tržište koje se tek razvija. Iz već pomenutog Cullenovog izvještaja možemo vidjeti da je penetracija mobilnog broadband-a 10,4% u 2012.godini (u 2011.godini je bila 5,5%), što govori da je u pitanju tržište u razvoju, a regulaciju ovakvih tržišta ne preporučuje ni EU regulativa ni praksa.

Stav Agencije:

Pitanje tretmana tržišta u razvoju već je razmatrano u odgovoru na komentar br. 3 Crnogorskog Telekom-a. Osim toga, Agencija će tek u postupku definicije ovog relevantnog tržišta, uobičajenom procedurom analize stepena suspcitucije na strani tražnje i na strani ponude, procijeniti da li usluga mobilnog broadband-a ulazi u sastav relevantnog tržišta širokopojasnog pristupa internetu na maloprodajnom nivou.

Komentar br 4:

“Regulacija maloprodajnih cijena, ako Agencija argumentovano odluči da je sprovede može na kraći i srednji rok uticati na sniženje malorpodajnih cijena. Istovremeno, ova će odluka narušiti cjenovnu konkurenciju na tržištu. Velika je vjerovatnoća da će se operatori adaptirati na kontrolu cijena i konkurencija će nesumnjivo oslabiti. Velika većina regulatora bi bila veoma oprezna kada interveniše na tržištu, jer bi željeli da vide i pojačanu konkurenciju i niže cijene. Nema sumnje da će mnogi benefiti koje korisnici danas cijene i na osnovu kojih biraju operatora nestati, ili će biti znatno smanjeni. Da bi se regulisalo ovako kompleksno tržište na nivou maloprodaje, a da se zadrži podsticaj za operatore da investiraju u razvoj mreže, biće izuzetno teško i zahtjevno”.

Stav Agencije:

Ključni cilj regulatornog okvira je maksimiziranje benefita krajnjih korisnika u pogledu veće mogućnosti izbora, povoljnijih cijena, većeg nivoa kvaliteta usluga putem promovisanja i obezbjeđenja efikasne konkurencije. Regulatorna kontrola u slučaju maloprodajnih usluga se sprovodi ako se na osnovu analiza relevantnih tržišta ocijeni da relevantno maloprodajno tržište nije dovoljno konkurentno, da se nametanjem svih raspoloživih mjera na nivou veleprodaje ne bi ostvarili željeni ciljevi ili da već naređene mjere nijesu postigle željene ciljeve. U principu, nedostatak efiksne konkurencije može se javiti na veleprodajnom ili

maloprodajnom ili na oba nivoa. Stoga, regulator može ispitati ukupni stepen tržišne snage operatora i uticaj takvog statusa na stepen efikasnosti konkurencije.

III MTEL D.O.O

Komentar br.1:

„Regulacija veleprodajnih tržišta pospješuje povećanje i održivost konkurencije između operatora, odnosno konkurencije na tržištima maloprodajnih usluga. Regulacija određenog tržišta maloprodajnih usluga se, saglasno ZEK-u i praksi EU, sprovodi samo kad sve regulatorne mjere na odgovarajućim tržištima veleprodaje nemaju ili ne bi imale efekte, odnosno uticaj na to tržište maloprodaje. S druge strane, Agencija treba da nadzire primjenu i efekte regulacije, te da povuče one mjere koje ne daju efekte, a pogotovu one mjere čije sprovođenje izaziva značajne regulatorne troškove. Treba podsjetiti da je Agencija već obavila analizu značajnog broja veleprodajnih tržišta po kojima se i primjenjuju odgovarajuće mjere, te da su u zadnje vrijeme u primjeni i sve ostale odredbe ZEK-a kojima se podstiče konkurencija u maloprodaji. Ovo se posebno odnosi na tržišta onih veleprodajnih usluga kojima se podstiče konkurencija kod maloprodajnih usluga mobilne telefonije. Takođe, pored ovih regulatornih mjera, već se reguliše i tržište maloprodajnih usluga u fiksnoj telefoniji. Predlogom odluke o sprovođenju testa tri kriterijuma na predmetnim tržištima, kojim ustvari počinje proces analize tržišta maloprodaje u mobilnoj telefoniji i interneta u fiksnoj i mobilnoj telefoniji, Agencija pokazuje svoj utisak o postojanju tržišne dominacije i potrebi regulacije, odnosno nametanja mjera na svim preostalim važnim tržištima maloprodajnih usluga“.

Stav Agencije:

Agencija je saglasna sa većinom konstatacija navedenih u ovom komentaru. U vezi sa navodom:“ Agencija treba da nadzire primjenu i efekte regulacije, te da povuče one mjere koje ne daju efekte, a pogotovu one mjere čije sprovođenje izaziva značajne regulatorne troškove“ smatramo cjelishodnim ukazati na tačku 15. Preporuke EC o relevantnim tržištima i stav 2 člana 50. ZEK-a, koji predviđaju procjenu efekata regulatornih mjera na veleprodajnom nivou koje se propisuju sa ciljem povećanja stepena efikasnosti konkurencije na maloprodajnom nivou i iste se mogu ukinuti saglasno stavu 4. i 5. člana 43 ZEK-a tj kada se utvrdi prisustvo efikasne konkurencije ili odsustvo operatora sa značajnom tržišnom snagom na određenom maloprodajnom tržištu.

Komentar br 2:

„Mišljenja smo da bi prije eventualnog donošenja odluke o sprovođenju testa tri kriterijuma za predmetna tržišta, Agencija trebala da:

- analizira koje je zakonske mjere već primijenila na određenim tržišima veleprodaje i koji su bili njihovi očekivani i postignuti efekti na predmetna tržišta koja namjerava da reguliše;
- ukoliko primjenjene mjere nijesu imale željene efekte, te mjere ukine ili barem pojednostavi, i
 - a) ili da definiše i iscrpi sva preostala neregulisana tržišta veleprodaje, čija bi regulacija mogla uticati na tržište maloprodaje mobilne telefonije i fiksnog interneta, i na njima primjeni odgovarajuće mjere, a da nakon izvjesnog vremena pokaže da implementacija ovih mjera nije dala željene efekte, te da takve mjere ukine,
 - b) ili da obrazloži svoje uvjerenje da mjere na dodatnim tržištima veleprodaje ne bi imale željeni uticaj na predmetna tržišta.

Stav Agencije:

Pristup koji sugeriše Mtel podrazumijeva simultano sagledavanje efekata svih zakonskih mjera koje je Agencija primijenila na određenim tržištima veleprodaje, zanemarujući pri tom sledeće bitne činjenice:

-Agencija procjenu efekata regulatornih mjera propisanih na veleprodajnom nivou sprovodi shodno članu 50. ZEK-a sa ciljem dokazivanja opravdanosti regulatorne intervencije na korespondirajućem maloprodajnom tržištu.

-S obzirom da se regulatorne obaveze, određene na bazi sprovedene analize tržišta i konstatovanih aktuelnih i potencijalnih prepreka razvoju tržišne konkurencije na relevantnom tržištu, odnose na razdoblje do sledeće analize tržišta, Agencija ne može “dokazati da naređene mjere na veleprodajnom nivou nijesu postigle ciljeve“ prije sprovođenja ponovnog postupka ili drugog kruga analiza, u skladu sa stavom 3. i 4. člana 43 ZEK-a.

-U slučaju da propisane veleprodajne mjere daju efekta na stepen efikasnosti konkurencije na maloprodajnom tržištu, tj kada se utvrdi prisustvo efikasne konkurencije ili odsustvo operatora sa značajnom tržišnom snagom na određenom maloprodajnom tržištu, Agencija novim rješenjem ukida rješenje kojim je određen operator sa značajnom tržišnom snagom na određenom maloprodajnom tržištu, uključujući i mjere koje su naređene tim rješenjem.