

Revidovan evropski regulatorni okvir u sektoru elektronskih komunikacija

Miroslav Stanković, Borislav Odadžić

Sadržaj — Usvajanjem reformskog paketa regulatornog okvira elektronskih komunikacija u EU novembra 2009. godine i preporuke o relevantnim tržištima proizvoda i usluga u sektoru elektronskih komunikacija u decembru 2007. godine, utrt je put za dalje jačanje evropskog tržišta elektronskih komunikacija. Revidovan evropski regulatorni okvir je u stanju da obezbedi efikasnije funkcionisanje konkurencije na tržištu i da istovremeno unapredi podsticaje za investiranje. Oformljeno je i novo evropsko regulatorno telo, BEREC, sa zadatkom da unapredi saradnju između nacionalnih regulatora i Evropske Komisije.

Ključne reči - reformski paket, regulativa, konkurencija, promovisanje investicija.

I. UVOD

VEĆ duži niz godina, liberalizacija i harmonizacija u sektoru elektronskih komunikacija su na vrhu prioriteta kreatora politike na globalnom nivou, a posebno u Evropskoj Uniji.

Nakon postepenog otvaranja tržišta, donet je 2002. godine u sektoru elektronskih komunikacija u EU regulatorni okvir koji je, pored ostalih, imao dva značajna cilja: 1) proširivanje opsega regulacije na svu infrastrukturu i usluge elektronskih komunikacija, čineći regulativu tehnološki neutralnijom; 2) sa narastanjem tržišne snage operatora iznad utvrđenog praga, uvode se takvim operatorima posebne regulatorne obaveze (na primer, obaveza davanja pristupa, cene zasnovane na troškovima, itd.).

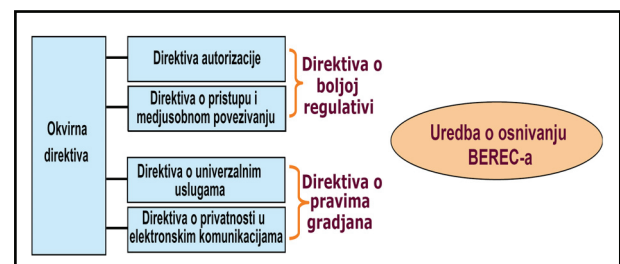
Prva velika izmena u regulatornom okviru iz 2002. godine je bila preporuka Evropske Komisije iz 2007. godine (2007/879) o relevantnim tržištima proizvoda i usluga u sektoru elektronskih komunikacija podložnih *ex ante* regulativi [1]. Ovom preporukom smanjen je broj tržišta za koje postoji obaveza sprovođenja analize tržišta sa 18 na 7. Sledeća velika promena regulatornog okvira iz 2002. godine materijalizovana je direktivama iz novembra 2009. godine.

U ovom materijalu se daje pregled najznačajnijih izmena regulatornog okvira sa stanovišta promovisanja investicija u infrastrukturu i stimulanja dalje evropske harmonizacije.

II. REVIDOVAN REGULATORNI OKVIR – 2009. GODINA

Od 2002. godine, u sektoru elektronskih komunikacija su se dogodile značajne promene. Da bi se odgovorilo na ove promene, Komisija je u novembru 2007. godine započela proces revizije postojećeg regulatornog okvira, sa ciljem da se uvedu potrebne modifikacije kako bi se izvršilo regulatorno usklađivanje sa tehnološkim i tržišnim promenama. Nakon duže procedure usvajanja, Parlament i Savet su usaglasili nova pravila 25. novembra 2009.

Usvojen regulatorni paket sastoji od sledećeg osnovnog teksta (ilustracija na slici 1):



Sl. 1. Regulatorni paket revizije okvira iz 2002. godine

- Direktiva 2009/140/EC Evropskog Parlamenta i Saveta od 25. novembra 2009. godine (*Official Journal* L337, 18.12.2009, strane 37–69), kojom se dopunjavaju, odnosno menjaju: direktiva 2002/21/EC (okvirna direktiva), direktiva 2002/19/EC (direktiva o pristupu i međupovezivanju) i direktiva 2002/20/EC (direktiva o autorizaciji). Ova direktiva se često kolokvijalno označava i kao "Direktiva bolje regulative" [2];

- Direktiva 2009/136/EC Evropskog Parlamenta i Saveta od 25. novembra 2009. godine (*Official Journal* L337, 18.12.2009, strane 11–36) kojom se dopunjavaju, odnosno menjaju: Direktiva 2002/22/EC (direktiva o univerzalnim uslugama i pravima korisnika), direktiva 2002/58/EC (direktiva o procesiranju ličnih podataka i zaštiti privatnosti) i Uredba (EC) 2006/2004 o saradnji između nacionalnih autoriteta odgovornih za primenu zakona o zaštiti potrošača. Ova direktiva se često kolokvijalno označava i kao "Direktiva o pravima građana" [3];

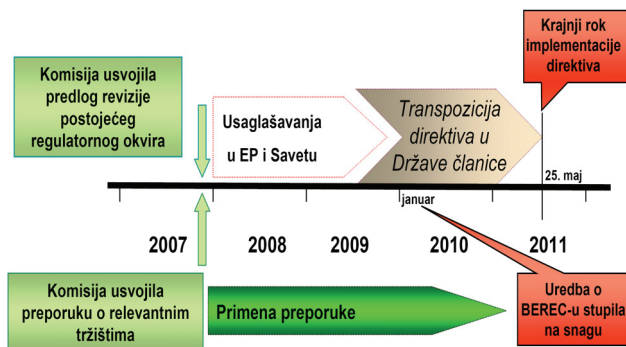
- Uredba (EC) br. 1211/2009 Evropskog Parlamenta i Saveta od 25. novembra 2009. godine (*Official Journal* L337, 18.12.2009, strane 1–10) o uspostavljanju evropskog regulatornog tela BEREC (*Body of European Regulators for Electronic Communications*) i kancelarije.

M. Stankovic, Teleprojekt, Radnicka 9, 11000 Belgrade, Serbia
(phone: +381113077683, e-mail: mstankovic@teleprojekt.co.rs)

B. Odadzic, Republic Telecommunication Agency, Visnjiceva 8, 11000 Belgrade, Serbia, (phone: +381112026880, e-mail: borislav.odadzic@ratel.rs)

Ova direktiva se često kolokvijalno označava i kao "Uredba o BEREC-u" [4].

Obe direktive su stupile na snagu 19. decembra 2009. godine uz obavezu transponovanja u nacionalna zakonodavstva država članica EU do 25. maja 2011. godine, a Uredba je stupila na snagu 7. januara 2010. godine i s tim datumom je započela i njena primena (ilustracija na Sl.2).



Sl. 2 Vremenski dijagram implementacije revizije regulatornog okvira

Najvažniji ciljevi revidovanog regulatornog okvira su ukratko navedeni u recitativu 3 Direktive o boljoj regulativi:

"EU regulatorni okvir za elektronske komunikacione mreže i usluge bi trebalo da se reformiše u cilju kompletiranja internog tržišta za elektronske komunikacije ojačavanjem mehanizma Zajednice za regulisanje operatora sa značajnom tržišnom snagom na ključnim tržištima. Ovo je dopunjeno uredbom (EC) broj 1211/2009 Evropskog Parlamenta i Saveta od 25. novembra 2009. godine o uspostavljanju evropskog regulatornog tela za elektronske komunikacije (BEREC - *Body of European Regulators for Electronic Communications*) i kancelarije. Reforma takođe obuhvata definisanje efikasne i koordinisane strategije upravljanja spektrom u cilju ostvarivanja jedinstvenog evropskog informacionog prostora i ojačavanje odredbi za korisnike sa invaliditetom kako bi se ostvarila njihova socijalna integracija u informaciono društvo."

U Direktivi bolje regulative se naglašava značaj smanjivanja primene *ex ante* regulative tržišta po specifičnim sektorima, koje je formalizovano usvajanjem preporuke Evropske Komisije iz 2007. godine o relevantnim tržištima proizvoda i usluga u sektoru elektronskih komunikacija (recitativ 5 Direktive). Cilj je da se sa razvojem konkurencije na tržištima postepeno smanjuju *ex ante* pravila po specifičnim sektorima, da bi se, konačno, elektronskim komunikacijama upravljalo samo na osnovu zakona o pravima konkurencije. Imajući u vidu činjenicu da tržišta elektronskih komunikacija pokazuju poslednjih godina snažnu konkurentsku dinamiku, od suštinskog značaja je da se *ex ante* regulatorne obaveze primenjuju samo tamo gde nema efikasne i održive konkurencije.

Pored ovih više ekonomski orijentisanih ciljeva, revidovan regulatorni okvir takođe stremi:

1) fleksibilnijim pristupima za alokaciju i upravljanje radio frekvencijskim spektrom i

2) unapređenju nivoa zaštite korisnika u Evropskoj Uniji, pored ostalog uvođenjem većeg broja zahteva korisnika (u situacijama kada se zaključuju ugovori o pretplati, kao i u slučaju kršenja ugovorenih obaveza), garantovanjem prava na dobijanje brojeva u fiksnoj i mobilnoj mreži u toku radnog dana, uvođenjem odredbi koje se odnose na prava korisnika Interneta i uvođenjem dodatnih garancija za otvorenu i neutralniju mrežu.

Konačno, zajedno sa novim regulatornim okvirom, pokrenute su ponovo diskusije o proširivanju obima usluga univerzalnog servisa (na primer, širokopojasne usluge).

III. DIREKTIVA BOLJE REGULATIVE

Suštinski cilj direktive bolje regulative je postizanje povoljnog balansa između promovisanja konkurencije i održavanja zadovoljavajuće stope povraćaja investicija u infrastrukturu. Po ovom pitanju, da bi se ostvarili ciljevi Lisabonskog memoranduma (recitativ 8 Direktive), neophodno je obezbediti odgovarajuće podsticaje za investiranje u nove mreže velikih brzina koje će podržati inovacije u sadržajno bogate Internet usluge i ojačati konkurentnost Evropske Unije na međunarodnom planu. Takve mreže imaju veliki potencijal da obezbede pogodnosti rezidentnim i nerezidentnim korisnicima širom Evropske Unije. Stoga je izuzetno značajno da se preko regulatorne izvesnosti i doslednosti podstakne održivo investiranje u razvoj ovih mreža, uz osiguravanje konkurencije i povećavanje izbora korisnika.

Taj potrebiti balans je jedan od najtežih zadataka koji bi trebalo da reše nacionalna regulatorna tela, pa je stoga detaljnije objašnjen u Direktivi (recitativima 53-57):

- Efikasno investiranje i konkurenciju bi trebalo ohrabrivati istovremeno, kako bi se povećali ekonomski rast, inovacije i izbor korisnika.

- Konkurencija se može najbolje podsticati ekonomski efikasnim nivoom investiranja u novu i postojeću infrastrukturu, uz regulativu kad god je to neophodno, da bi se ostvarila efikasna konkurencija u maloprodajnim uslugama. Efikasan nivo infrastrukturne konkurencije odnosi se na obim udvostručavanja infrastrukture na kome investitori mogu sa izvesnošću da očekuju zadovoljavajući povraćaj uloženi sredstava, računajući na realnu procenu razvoja učešća na tržištu.

- Pri nametanju obaveza pristupa novoj i unapređenoj infrastrukturi, nacionalna regulatorna tela bi trebalo da obezbede da uslovi pristupa reflektuju okolnosti u kojima je doneta odluka o investiranju, uzimajući u obzir, pored ostalog, troškove izgradnje, očekivanu stopu penetracije novih proizvoda i usluga i očekivan nivo maloprodajnih cena. Osim toga, da bi se investitorima obezbedila izvesnost u planiranju, nacionalna regulatorna tela bi trebalo da budu u mogućnosti da uspostave, ako je primenljivo, uslove pristupa koji su konzistentni u odgovarajućim periodima revizije. Takvi uslovi mogu da sadrže cenovne aranžmane koji zavise od volumena ili dužine trajanja ugovora, u skladu sa zakonodavstvom

Zajednice i pod uslovom da nemaju diskriminatorni efekat. Pri nametanju uslova pristupa trebalo bi voditi računa o potrebi da se sačuva efikasna konkurencija u uslugama za rezidentne i nerezidentne korisnike.

- Kada se ocenjuje proporcionalnost obaveza i uslova koje bi trebalo primeniti, nacionalno regulatorno telo bi trebalo da uzme u obzir različite konkurentske uslove koji postoje u različitim područjima država članica.

- Pri uvođenju mera za kontrolu cena, nacionalna regulatorna tela bi trebalo da nastoje da se ostvari zadovoljavajuća stopa povraćaja sredstava koje je uložio investitor u dati investicioni projekat. Posebno, mogu postojati rizici vezani za investicione projekte naročito u nove mreže za pristup, sposobne da podrže proizvode za koje su u vreme donošenja odluke o investiranju zahtevi korisnika bili neizvesni.

Jedna od mera koja je izmenama regulatornog okvira iz 2009. godine dobila legitimitet je i tzv. *funkcionalno razdvajanje*. Primenom funkcionalnog razdvajanja, nacionalna regulatorna tela će biti u stanju da obavežu operatora sa značajnom tržišnom snagom da odvoji aktivnosti koje se odnose na eksploataciju svoje sopstvene mreže od pružanja usluga. Funkcionalno razdvajanje, kao mera koju treba primenjivati samo kao poslednje sredstvo (*last-resort remedy*), detaljnije je objašnjena u recitativu 61 Direktive:

"Cilj funkcionalnog razdvajanja, kod koga se od vertikalno integrisanog operatora zahteva da uspostavi operativno razdvojene poslovne entitete, je da osigura davanje potpuno ekvivalentnih proizvoda pristupa do svih operatora koji posluju na tržištima potrošača (*downstream operatori*), uključujući i odgovarajući entitet operatora kome se uvode ove regulatorne mere. Funkcionalno razdvajanje ima kapacitet da unapredi konkurenciju na više relevantnih tržišta značajnim redukovanjem diskriminacije i olakšavanjem postupaka verifikacije i usklađivanja sa nediskriminatornim obavezama. U izuzetnim slučajevima, funkcionalno razdvajanje se potvrđuje kao mera tamo gde postoji stalni problem da se postigne efikasna nediskriminacija na više razmatranih tržišta i gde postoji nedovoljna infrastrukturna konkurencija, bez izgleda da se poveća u razumnom vremenskom roku nakon primene jedne ili više mera koje su smatrane odgovarajućim. Ipak, veoma je važno da se obezbedi da njena primena očuva podsticaj operatora na koga se primenjuje da investira u svoju mrežu, kao i da ne izazove nikakve negativne efekte na blagostanje korisnika. Njena primena zahteva koordinisanu analizu različitih relevantnih tržišta koja se odnose na mrežu za pristup, u skladu sa procedurom analize tržišta utvrđenom u članu 16 direktive 2002/21/EC (Okvirna direktiva). Kad pristupa analizi tržišta i dizajniranju detalja ove mere, nacionalno regulatorno telo bi trebalo naročitu pažnju da posveti proizvodima kojima upravljaju posebni poslovni entiteti, uzimajući u obzir obim penetracije i stepen tehnološkog progressa, koji mogu uticati na održivost fiksnih i bežičnih usluga. Da bi se sprečila distorzija konkurencije na internom tržištu, predloge za funkcionalno razdvajanje bi trebalo prethodno da prihvati Komisija."

IV. UREDBA O OSNIVANJU BEREC-A

Regulatorni paket iz 2009. godine sadrži takođe i posebnu uredbu o osnivanju nove institucije koja ima zadatak da osigura fer konkurenciju i konzistentniju regulativu na telekomunikacionim tržištima – BEREC (*Body of European Regulators for Electronic Communications*). Ipak, BEREC ne poseduje poseban pravni subjektivitet, već uglavnom ima savetodavnu ulogu za potrebe Evropske Komisije. Osim toga, BEREC takođe ima obavezu da savetuje, podržava i pruža podršku nacionalnim regulatornim telima, naročito u situacijama kada se donose regulatorne odluke koje imaju međudržavni karakter. Nacionalna regulatorna tela i Komisija su u obavezi da poklone najveću moguću pažnju mišljenjima, preporukama, uputstvima, savetima ili primerima najbolje prakse koje je usvojio BEREC. BEREC može, tamo gde je to izvodljivo i podesno, da se konsultuje sa relevantnim nacionalnim regulatornim telima, pre nego što svoje mišljenje dostavi Komisiji.

BEREC čini upravni odbor regulatora, u kome su zastupljena sva nacionalna regulatorna tela, njih 27. U izvršavanju svojih zadataka BEREC će imati podršku BEREC kancelarije. BEREC kancelarija će, pored ostalog, obezbeđivati usluge profesionalne i administrativne podrške BEREC-u, prikupljati informacije od nacionalnih regulatornih tela i razmenjivati i prenositi informacije, distribuirati primere najbolje regulatorne prakse među članicama, asistirati predsedavajućem u pripremi rada upravnog odbora regulatora i formirati ekspertske radne grupe na zahtev upravnog odbora regulatora, pružajući im podršku u cilju obezbeđivanja njihovog nesmetanog rada.

U članu 3. Uredbe o BEREC-u, navedeni su zadaci BEREC-a, pored ostalih i sledeći:

- da daje mišljenja o nacrtima mera nacionalnih regulatornih tela koja se odnose na definicije tržišta, određivanje operatora sa značajnom tržišnom snagom i uvođenju regulatornih mera;
- da daje mišljenja o nacrtima preporuka i/ili smernica u pogledu forme, sadržaja i nivoa detalja koje treba dati u obaveštenjima;
- da pruža konsultantske usluge o nacrtima preporuka o relevantnim tržištima proizvoda i usluga;
- da daje mišljenja o nacrtima odluka o identifikaciji transnacionalnih tržišta;
- da na zahtev obezbedi asistenciju nacionalnim regulatornim telima u kontekstu analiza relevantnih tržišta;
- da daje mišljenja o nacrtima odluka i preporukama za harmonizaciju;
- da pruža konsultantske usluge i daje mišljenja u prekograničnim sporovima između operatora;
- da daje mišljenja o nacrtima odluka kojima se odobrava ili osporava nacionalnim regulatornim telima preduzimanje vanrednih mera;
- da se konsultuje o nacrtima mera koje se odnose na efikasan pristup broju urgentnih službi - 112, u skladu sa članom 26 direktive 2002/22/EC (Direktiva univerzalnih usluga);
- da asistira Komisiji u ažuriranju Aneksa II Direktive 2002/19/EC (Direktiva pristupa), u skladu sa članom 9 te direktive;

- da na zahtev obezbedi asistenciju nacionalnim regulatornim telima u slučajevima zloupotrebe resursa numeracije u Zajednici, posebno ako se radi o prekograničnim uslugama;

- da daje mišljenja namenjena razvoju zajedničkih pravila i uslova pružaocima prekograničnih usluga;

- da nadgleda i izveštava o sektoru elektronskih komunikacija i da objavljuje godišnji izveštaj o razvoju u tom sektoru.

Na obrazložen zahtev Komisije, BEREC može odlučiti (jednoglasno) da preduzme i druge specifične zadatke.

V. PREPORUKA IZ 2007. GODINE

Preporuka iz 2007. godine je dokument u kome je Evropska Komisija identifikovala ona tržišta proizvoda i usluga na kojima može biti potrebna primena *ex ante* regulive u skladu sa procedurom utvrđenom u regulatornom okviru elektronskih komunikacija. Dok je u preporuci iz 2003. godine (2003/311) Evropska Komisija navela 18 različitih tržišta, preporuka iz 2007. godine je ograničila taj broj na 7 tržišta. U okviru ovog redukovanog broja relevantnih tržišta nalazi se jedno maloprodajno (tržište pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji za rezidentne i nerezidentne korisnike) i 6 veleprodajnih tržišta:

- Tržište prosljeđivanja odlaznih poziva javne telefonske mreže koji potiču sa fiksne lokacije;
- Tržište terminiranja dolaznog saobraćaja javne telefonske mreže na fiksnoj lokaciji;
- Tržište raščlanjenog pristupa infrastrukturi mreže na nivou veleprodaje (uključujući zajednički ili potpuni pristup);
- Tržište širokopojasnog pristupa;
- Tržište terminalnih segmenata iznajmljenih linija;
- Tržište terminiranja dolaznog saobraćaja u individualnim mobilnim mrežama.

Saglasno propisima Evropske unije o zaštiti konkurencije, relevantna tržišta imaju dve dimenzije: relevantno tržište usluga i relevantno geografsko tržište. **Relevantno tržište usluga** čine oni proizvodi, odnosno usluge koji su, sa stanovišta krajnjeg korisnika, međusobno zamenljivi zbog svojih karakteristika, cena ili namene. **Geografsku dimenziju** relevantnog tržišta čini područje na kojem su određeni operatori ili pružaoci usluga uključeni u ponudu i tražnju za proizvodima i uslugama, a na kojem su uslovi konkurencije dovoljno homogeni da se to područje razlikuje od susednih područja gde su uslovi konkurencije bitno drugačiji.

Vodeći računa o ovih 7 relevantnih tržišta, nacionalna regulatorna tela imaju obavezu da definišu relevantna tržišta u skladu sa nacionalnim specifičnostima, a posebno relevantna geografska tržišta u okviru svoje teritorije. Nakon identifikacije ovih tržišta, nacionalna regulatorna tela moraju da analiziraju nivo zastupljenosti konkurencije na ovim tržištima u skladu sa definisanim procedurama, u čemu se moraju konsultovati sa učesnicima na tržištu i

Evropskom Komisijom. Ako nacionalno regulatorno telo identifikuje na određenom tržištu operatora sa značajnom tržišnom snagom, ima obavezu uvođenja regulatornih mera takvom operatoru, koje su neophodne za uspostavljanje konkurentskog karaktera tržišta. Samo u ograničenom broju drugih slučajeva i primenom specifične procedure, nacionalna regulatorna tela mogu da analiziraju i druga tržišta (koja nisu obuhvaćena preporukom Evropske Komisije iz 2007. godine), ili da primene neke druge mere.

VI. ZAKLJUČAK

Revidovan EU regulatorni okvir postavlja osnovu za konzistentno regulatorno okruženje koje je usmereno ka rešavanju preostalih izazova u sektoru elektronskih komunikacija. On jača konkurenciju unapređujući istovremeno investicione podsticaje. Novostvoreno regulatorno telo, BEREC, ima zadatak da unapredi saradnju između nacionalnih regulatora i Evropske Komisije. Sve to vodi kreiranju zajedničke evropske "regulatorne kulture" i stvaranju u potpunosti jedinstvenog tržišta elektronskih komunikacionih mreža i usluga. Očekuje se da će tako revidovan regulatorni okvir biti u stanju da adekvatnije odgovori na buduće izazove koji izrastaju iz sektora koji se brzo razvija, a njegova pravovremena implementacija biće od suštinskog značaja za unapređenje evropske ekonomije i društva.

LITERATURA

- [1] Commission recommendation of 17 December 2007 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services.
- [2] Directive 2009/140/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009, OJ L 337, 18.12.2009,
- [3] Directive 2009/136/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009, OJ L 337, 18.12.2009,
- [4] Regulation (EC) No 1211/2009 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 establishing the Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) and the Office.

ABSTRACT

The adoption of the EU electronic communications reform package in November 2009 and the Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in December 2007, paved the way for future strengthening the European electronic communications market. The revised EU framework is capable to ensure more effective competition and better rights for consumers, reinforcing competition while enhancing incentives to invest. The new body of European regulators (BEREC) created to improve cooperation between national regulators and the European Commission.

THE REVISED EUROPEAN FRAMEWORK FOR THE ELECTRONIC COMMUNICATIONS SECTOR

Miroslav Stanković, Borislav Odadžić