



KLASA: UP/I-344-07/22-01/32

URBROJ: 383-22-23

Zagreb, 11. rujna 2023.

Na temelju članaka 161. i 162. Zakona o elektroničkim komunikacijama (NN br. 76/2022) te članka 96. Zakona o općem upravnom postupku (NN br. 47/09), u postupku inspekcijskog nadzora nad operatorom Hrvatski Telekom d.d., Radnička cesta 21, Zagreb, OIB 81793146560, inspektor elektroničkih komunikacija Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti po službenoj dužnosti donosi

## RJEŠENJE

Obustavlja se postupak inspekcijskog nadzora nad operatorom Hrvatski Telekom d.d. iz Zagreba, Radnička cesta 21, Zagreb, OIB 81793146560 radi kršenja regulatorne obveze pristupa i korištenja posebnih dijelova mreže koja mu je određena na tržištu veleprodajnog visokokvalitetnog pristupa na fiksnoj lokaciji.

## Obrazloženje

Inspektor elektroničkih komunikacija Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti (dalje: Inspektor) na temelju članka 161. i 162. Zakona o elektroničkim komunikacijama (NN br. 76/2022; dalje: ZEK) pokrenuo je po službenoj dužnosti inspekcijski nadzor nad operatorom Hrvatski Telekom d.d., Radnička cesta 21, Zagreb, OIB 81793146560, (dalje: HT), a nastavno na zaprimljenu prijavu A1 Hrvatska d.o.o., Zagreb, Vrtni put 1 (dalje: prijavitelj) od svibnja 2022. radi mogućeg kršenja regulatornih obveza na tržištu veleprodajnog visokokvalitetnog pristupa na fiksnoj lokaciji.

Kao razlog za podnošenje navedene prijave, prijavitelj navodi kako HT u određenim postupcima javne nabave nudi naručiteljima nedozvoljene maloprodajne cijene za usluge iznajmljenih vodova („data kapaciteti“) koje su niže od utvrđenih veleprodajnih cijena u Standardnoj ponudi Hrvatskog Telekoma d.d. za uslugu veleprodajnog visokokvalitetnog pristupa (dalje: Standardna ponuda HT-a) koje HT nudi ostalim operatorima, a po kojima drugi operatori ne mogu replicirati svojim maloprodajnim ponudama. Kao primjer takvog postupanja prijavitelj navodi ponude HT-a u postupcima javne nabave za naručitelje ✂ za javni natječaj iz ožujka 2021., ✂, ✂ za javni natječaj iz srpnja 2021., ✂ za javni natječaj iz siječnja 2021., ✂ za javni natječaj iz studenog 2020. i ✂ za javni natječaj iz siječnja 2021.

Analizirajući navode iz prijave, Inspektor je utvrdio da je prijavu potrebno ispitati u kontekstu regulatorne obveze pristupa i korištenja posebnih dijelova mreže.

Nastavno, Inspektor je zatražio od HT-a detaljna očitovanja o navedenim ponudama u postupcima javne nabave. Također, dodatno je zatražen i popis svih ugovora o realizaciji maloprodajnih usluga visokokvalitetnog pristupa koji su sklopljeni tijekom 2020., 2021. i 2022. godine, a na osnovi kojeg je zatražena i dokumentacija vezana za pojedine odabrane ugovore izvan javne nabave.

U svrhu utvrđivanja činjeničnog stanja u postupku ovoga inspekcijskog nadzora, unutar kojeg se utvrđuje je li operatorima korisnicima putem dostupnih veleprodajnih usluga HT-a bilo moguće djelotvorno tehnički i ekonomski replicirati maloprodajne ponude HT-a, Inspektor je analizirao mogućnost replikacije maloprodajnih ponuda HT-a putem cjenovno najpovoljnijih veleprodajnih usluga HT-a koje su bile u primjeni u trenutku formiranja HT-ovih maloprodajnih ponuda i koje omogućuju tehničku replikaciju analiziranih maloprodajnih usluga. Pri tom je Inspektor zanemario veličinu pojedinih operatora korisnika te je za analizu mogućnosti ekonomske replikabilnosti HT-ovih maloprodajnih ponuda uzimao u obzir teoretski dostupne veleprodajne usluge, bez obzira jesu li te usluge stvarno dostupne svim operatorima korisnicima uzimajući u obzir njihovu veličinu i korištenje HT-ovih veleprodajnih usluga o čemu u velikoj mjeri ovisi i dostupnost određenih veleprodajnih ponuda HT-a.

Analizom veleprodajnih usluga iz Standardne ponude Inspektor zaključuje da je cjenovno najpovoljnija usluga Data paket XL uz trajanje ugovorne obveze od 5 godina. Naime, ta veleprodajna ponuda koja je u Standardnoj ponudi dostupna od listopada 2020. operatorima korisnicima omogućuje značajno niže cijene usluga visokokvalitetnog pristupa temeljenih na xWDM i Ethernet tehnologiji u odnosu na sve druge veleprodajne usluge visokokvalitetnog pristupa iz Standardne ponude, a koje omogućuju tehničku replikaciju analiziranih maloprodajnih ponuda HT-a. Inspektor pritom napominje da usluga DC povezivanje nije uzeta u obzir jer zbog HT-ovog tumačenja uvjeta korištenja u razdoblju obuhvaćenom ovim postupkom nije omogućivala tehničku replikaciju maloprodajnih ponuda HT-a koje su predmet ovoga postupka.

Usluga Data paket je usluga koja je u Standardnu ponudu kao Dodatak 14. uvrštena u listopadu 2020. Usluga Data Paket definirana je u poglavlju 2.1. Dodatka 14, a bitno je istaknuti da je putem iste Operator korisnik u mogućnosti naknadno aktivirati dodatne vodove različitih kapaciteta po unaprijed definiranim cijenama prema pravilima iz članka 2.7 Dodatka 14.

Cijene Usluge Data paket XL sastoje se od:

- Jednokratne naknade,
- Minimalne mjesečne naknade za Data paket XL na „Take or Pay“ principu te
- Mjesečne naknade za dodatne vodove povrh minimalne mjesečne naknade za Data paket XL.

Inspektor je za analizu mogućnosti ekonomske replikacije svake pojedine analizirane maloprodajne ponude HT-a primijenio veleprodajnu ponudu koja omogućuje tehničku replikaciju s najnižom cijenom. U najvećem broju slučajeva, kada se radi o replikaciji maloprodajnih usluga HT-a koje se temelje na Ethernet tehnologiji, najpovoljnije su cijene Ethernet veleprodajnih usluga iz Tablice 6. Dodatka 14 na koje se odobrava dodatni popust od 40% ukoliko je riječ o realizaciji vodova tijekom 4. i 5. godine trajanja ugovora za uslugu

Data paket XL. Iako je mogućnost realizacije Ethernet veleprodajnih usluga po tim cijenama dostupna samo iznimno malom broju operatora korisnika, Inspektor je za razmatranje mogućnosti ekonomske replikacije HT-ovih maloprodajnih usluga koristio te cijene. Međutim, uvjetima korištenja iz Dodatka 14 definirano je ograničenje da se cijene iz Tablice 6. Dodatka 14 primjenjuju samo na prvih 50 vodova kapaciteta do 50 Mbit/s, dok se takvo ograničenje ne primjenjuje na nove Ethernet vodove s brzinama iznad 50 Mbit/s. Iz tog razloga je Inspektor, u slučajevima kada je operator korisnik iskoristio navedeno ograničenje, umjesto cijena za Ethernet vodove kapaciteta do 50 Mbit/s iz Tablice 6. koristio prve sljedeće najpovoljnije veleprodajne cijene. Tako je za vodove od 512 kbit/s koristio cijene iz Standardne ponude za pojedinačne Ethernet vodove „best effort“ kvalitete do 50 km udaljenosti, dok je za sve ostale vodove kapaciteta do 50 Mbit/s koji ne ulaze u kvotu do 50 vodova koristio cijene iz Tablice 6 koje se primjenjuju za vod od 60 Mbit/s.

Dodatna pogodnost koju operatori korisnici imaju uz uslugu Data paket XL, a koju je kod ocjene replikabilnosti Inspektor uzeo u obzir, je da se na mjesečne naknade za zaštićene vodove (SLA) primjenjuje faktor 0,7, odnosno da se u slučaju zaštićenih SLA vodova mjesečne naknade umanjuju za 30%.

Uz mjesečne naknade su na odgovarajući način u obzir uzete i visine odgovarajućih jednokratnih naknada koje se naplaćuju za aktivaciju pojedine veleprodajne usluge. Također je važno napomenuti, da Inspektor osim veleprodajnih troškova nije uzimao u obzir nikakve druge troškove koje operator korisnik ima prilikom pružanja maloprodajnih usluga (npr. troškovi prodaje, marketinga i slično).

Nastavno na sve navedeno, Inspektor je na gore opisani način analizirao replikabilnost maloprodajnih usluga koje je HT nudio ili čije je korištenje ugovorio tijekom 2020., 2021. i 2022. te je utvrdio kako slijedi.

Vežano uz postupke javnih nabava iz prijave Prijavitelja, Inspektor je analizom replikabilnosti nedvojbeno utvrdio da se HT-ova ponuda za naručitelja X ne može ekonomski replicirati putem veleprodajnih ponuda iz Standardne ponude. Naime, utvrđena je ukupna negativna margina (razlika između zbroja maloprodajnih cijena iz ponude HT-a u postupku javne nabave i zbroja veleprodajnih naknada koje bi operator korisnik trebao platiti HT-u za realizaciju istih maloprodajnih usluga putem veleprodajnih usluga iz Standardne ponude) koja za najpovoljniji slučaj (primjena cijena s popustom od 40% na cijene iz Tablice 6 Dodatka 14 Standardne ponude te odgovarajućih jednokratnih naknada) iznosi X HRK.

U slučaju HT-ove ponude u postupku javne nabave naručitelja X, analiza Inspektora je pokazala da putem veleprodajnih usluga iz Standardne ponude nije moguće replicirati maloprodajne ponude HT-a za županijski metro Ethernet priključak brzine 6 Mbit/s (margina X), za županijski metro Ethernet priključak brzine 4 Mbit/s (margina X za županijski metro Ethernet priključak brzine 2 Mbit/s (margina X) te za SLA 1 županijski metro Ethernet priključak brzine 50 Mbit/s (margina X).

Međutim, ukupna margina za sve usluge koje su bile predmet javne nabave je pozitivna i iznosi X.

Analiza Inspektora, uz primjenu istih gore navedenih pretpostavki, nije utvrdila negativnu marginu kod ostalih analiziranih maloprodajnih ponuda iz javnih nabava ostalih naručitelja (X...).

Osim analize maloprodajnih ponuda HT-a iz postupaka javnih nabava koje je prijavio A1 Hrvatska, Inspektor je analizirao i sklopljene ugovore o pružanju usluga visokokvalitetnog pristupa HT-a koji nisu proizašli iz navedenih postupaka javnih nabava. Analiza je izvršena na temelju jednakih pretpostavki koje su prethodno opisane i korištene u analizama ponuda iz postupaka javnih nabava, a utvrđeno je sljedeće.

Negativna margina je utvrđena u sljedećim slučajevima:

- Ugovor br. X, s X za usluge Metro Ethernet – Metro mreža kapaciteta 2 Mbit/s (X) i 10 Mbit/s (X),
- Ugovor br. X s X za uslugu Metro Ethernet-Metro mreža kapaciteta 2 Mbit/s (X),
- Ugovor br. X s X za usluge:
  - Metro Ethernet priključak TIP 1 kapaciteta 100 Mbit/s (X), 50 Mbit/s (X) i 10 Mbit/s (X),
  - Metro Ethernet SLA model 1 TIP 1 kapaciteta 1 Gbit/s (X) i 500 Mbit/s (X),
  - Metro Ethernet SLA model 2 TIP 1 kapaciteta 1 Gbit/s (X) i 200 Mbit/s (X),
  - Metro Ethernet SLA model 3 TIP 1 kapaciteta 200 Mbit/s (X), 100 Mbit/s (X), 50 Mbit/s (X) i 10 Mbit/s (X),
  - Metro Ethernet SLA model 3 TIP 2 kapaciteta 100 Mbit/s (X) i 50 Mbit/s (X).
- Ugovor br. X s X za usluge:
  - Metro Ethernet – Metro mreža (SLA 2) kapaciteta 20 Mbit/s (X), 30 Mbit/s (X), 50 Mbit/s (X) i 60 Mbit/s (X),
  - Metro Ethernet – Metro mreža (SLA 1) kapaciteta 50 Mbit/s (X).
- Ugovor br. X s X za usluge Metro Ethernet – Metro mreža kapaciteta 1 Gbit/s (od X do X).

Vežano uz prijavu A1 Hrvatska da je HT u postupcima javnih nabava naručitelja X i X ponudio uslugu najma svjetlovodne niti bez prijenosne opreme (*tzv. Dark fiber*), iako se za potrebe provođenja predmetne Analize tržišta HT očitovao da nema slobodnih kapaciteta, Inspektor ističe da HT nije prekršio nikakvu regulatornu obvezu jer je na javnoj nabavi ponudio uslugu najma svjetlovodne niti bez prijenosne opreme. Naime, usluga najma svjetlovodne niti bez prijenosne opreme nije uključena u dimenziju tržišta veleprodajnog visokokvalitetnog pristupa koji se pruža na fiksnoj lokaciji (poglavlje 5.2.2.3 Analize tržišta) te HT po toj osnovi nema nikakvih obveza.

Sukladno navedenom, Inspektor je zaključio da je u pojedinim slučajevima pojedinačna maloprodajna cijena HT-a ispod veleprodajne cijene utvrđene u Standardnoj ponudi, Inspektor je dalje ispitao treba li HT sukladno Analizama mjerodavnog tržišta<sup>1</sup>, na mjerodavnom tržištu osigurati da sve njegove maloprodajne usluge/cijene budu nuđene isključivo iznad veleprodajnih usluga/cijena objavljenih u Standardnoj ponudi, odnosno treba li HT za svaku svoju maloprodajnu uslugu osigurati i njenu ekonomsku replikaciju na

---

<sup>1</sup> Analiza tržišta veleprodajnog visokokvalitetnog pristupa koji se pruža na fiksnoj lokaciji i Analiza tržišta veleprodajnih prijenosnih segmenata usluga visokokvalitetnog pristupa

veleprodajnoj razini odnosno predstavlja li postupanje HT-a kršenje regulatorne obveze pristupa i korištenja posebnih dijelova mreže.

Mjerodavna Analiza propisuje u sklopu obveze pristupa i korištenja posebnih dijelova mreže, u poglavlju 8.1.1. u dijelu Nove veleprodajne usluge, sljedeće: „*U slučaju da, u razdoblju na koje se odnosi ova analiza, HT želi početi pružati maloprodajne usluge čija djelotvorna tehnička replikacija nije moguća na temelju postojećih veleprodajnih usluga, HT je obavezan prije početka pružanja takvih maloprodajnih usluga objaviti u Standardnoj ponudi veleprodajne uvjete za novu veleprodajnu uslugu ili ažurirati uvjete postojeće veleprodajne usluge na način da je moguća tehnička i ekonomska replikacija navedene maloprodajne usluge.*“

Svoje shvaćanje i ispunjavanje regulatornih obveza HT je iznio u svojim višekratnim očitovanjima (od 6. lipnja 2022., 19. srpnja 2022., 24. ožujka 2023. i 20. travnja 2023. i zapisniku o održanoj usmenoj raspravi od 5. travnja 2023. koja je provedena na zahtjev HT-a). U bitnome, HT smatra da se poglavlje 8.1.1. mjerodavne Analize primjenjuje isključivo na tehničku replikaciju, a nikako i na ekonomsku te da je baš tako propisano i u Analizama.

U svojim očitovanjima oko regulatornih obveza na cjenovnoj osnovi propisanih u Analizama mjerodavnog tržišta, HT smatra da nigdje u Analizama nije propisano da sve pojedinačne maloprodajne cijene moraju biti iznad veleprodajnih cijena utvrđenih Standardnom ponudom te ističe da su mu iste propisane isključivo kroz obvezu računovodstvenog razdvajanja odnosno kroz analizu sveobuhvatne dobiti na usluzi koja je predmet odvojenog izvještavanja HT-a gdje HT treba osigurati pozitivnu razliku između ukupnih maloprodajnih prihoda i ukupnih troškova koji se sastoje od veleprodajnih internih troškova i maloprodajnih troškova. Naglašava da kontrola i metodologija izračuna svake pojedinačne maloprodajne cijene nigdje nije propisana i ne ulazi u okvir obveza proizašlih iz Analiza, pa stoga HT i ne postupa na taj način. Stoga HT izričito smatra i opetovano ponavlja u svojim očitovanjima da nema obvezu osigurati da svaka pojedinačna maloprodajna cijena bude iznad odgovarajuće veleprodajne cijene utvrđene Standardnom ponudom, niti da su propisana pravila, odnosno metodologija o načinu određivanja HT-ovih maloprodajnih cijena koja bi bila predmet regulatornih obveza.

Nakon toga, uzimajući u obzir sve gore navedeno te nakon savjetovanja s Vijećem (članak 162. stavak 2. ZEK-a) Inspektor utvrđuje da iz citirane odredbe mjerodavne Analize, koja prvenstveno govori o novim veleprodajnim uslugama, ne proizlazi nedvojbeno obveza HT-a da svaka pojedinačna cijena postojeće regulirane usluge najma voda mora biti viša od odgovarajuće veleprodajne usluge. Posljedično, ne može se smatrati da je HT postupao protivno regulatornoj obvezi.

Međutim, Inspektor ističe kako je svrha regulatornih obveza osiguravanje učinkovitog tržišnog natjecanja. Da bi se ta svrha ispunila, konkurenti HT-a trebaju imati mogućnost replikacije HT-ovih ponuda, kako novih tako i postojećih. Iako Inspektor prihvaća da je HT mogao biti u zabludi oko karaktera svoje obveze, zbog čega i nije utvrđena povreda u odnosu na prethodno postupanje, Inspektor smatra uputnim da bi HT u buduću trebao osigurati da su cijene svih pojedinačnih usluga najma vodova više od odgovarajućih reguliranih veleprodajnih cijena.

Sukladno svemu navedenom, odlučeno je kao u izreci.

Ovo rješenje će se na odgovarajući način objaviti na internetskoj stranici HAKOM-a.

**Uputa o pravnom lijeku:**

Protiv ovog rješenja nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor, što ne odgađa provedbu rješenja. Upravni spor može se pokrenuti podnošenjem tužbe Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske u roku od 30 dana od dana primitka ovog rješenja.

***INSPEKTOR ELEKTRONIČKIH  
KOMUNIKACIJA***

***Božidar Ister***

Dostaviti:

1. Hrvatski Telekom d.d., Radnička cesta 21, 10000 Zagreb – UP-osobna dostava
2. U spis