

REGULATIVA U SEKTORU TELEKOMUNIKACIJA U EVROPSKOJ UNIJI: KRATAK ISTORIJSKI PREGLED

Milan Janković¹, Borislav Odadžić¹, Miroslav Stanković²
Republička agencija za elektronske komunikacije¹, TELEPROJEKT²

Sadržaj: U radu su prikazane i analizirane strukturne promene u sektoru telekomunikacija u periodu 1980-2010 godine, što je za rezultat imalo da je tržište postalo mnogo konkurentnije generišući investicije, inovacije i rast u svih 27 članica Evropske unije. Ipak, zajednička pravila regulisanja elektronskih komunikacionih mreža i usluga se implementiraju u Države članice sa različitim stepenom efikasnosti. Potrebno je još dosta napora da bi se ostvarilo jedinstveno tržište elektronskih komunikacija, a korisnicima ponuđen široki dijapazon servisa.

Ključne reči: Liberalizacija, Evropska unija, regulativa, elektronske komunikacione mreže i usluge

1. Istorijski osvrt na status mrežnih delatnosti u Evropi pre uvođenja liberalizacije

U protekle gotovo tri decenije, ulagani su na globalnom nivou značajni regulatorni naponi na liberalizaciji u mrežnim delatnostima (telekomunikacije, poštanske usluge, energija, transport). Ovaj proces liberalizacije, koji je prvo započeo u SAD kasnih sedamdesetih godina i ranih osamdesetih godina prošlog veka u Velikoj Britaniji, postao je centralna preokupacija Evropske komisije (Komisije u daljem tekstu) pred kraj osamdesetih godina prošlog veka.

Evropski sektor telekomunikacija je u dužem periodu imao karakter jakog državnog monopola u pružanju usluga. Ovakvo okruženje je kreiralo snažnu nacionalnu orijentaciju u sektoru i, u skladu s tim, jačajući ekonomski patriotizam, dovelo do gubitka potencijalnih prilika za realizaciju šireg evropskog tržišta. Za opstajanje ovakvog državnog monopola u mrežnim delatnostima u dužem periodu bilo je više razloga.

Kao prvo, verovalo se da su takve delatnosti prirodni monopoli, odnosno da na tržištu postoji prostor samo za jednog učesnika, za jednog operatora. Ovo viđenje se zasnivalo na konstataciji da su sektori, kao što su telekomunikacije i energetika, predmet značajne ekonomije obima i da bi infrastrukturu mreže bilo veoma teško, ako ne i nemoguće supstituisati. Zbog toga su ekskluzivna prava državnog monopola primenjena na mrežne delatnosti.

Kao drugo, davanje ekskluzivnih prava često se opravdavalo obavezom monopoliste u obezbeđivanju univerzalnog servisa, koji se takođe često označavao kao "javni servis", ili servis od opšteg javnog i/ili ekonomskog interesa. Stoga bi se ovakav monopol mogao smatrati nekom vrstom "regulatornog ugovora" između vlade i velikih javnih preduzeća.

Kao treće, vlasti su u mnogim državama smatrale da je neophodno da zadrže kontrolu u takvim preduzećima zbog značaja koji mrežne delatnosti imaju na više različitih nivoa:

- (1) strateškom (potreba da se kontroliše osnovna infrastruktura u slučaju rata, neposredne ratne opasnosti ili velikih kriza);
- (2) ekonomskom (u ovim delatnostima radi veliki broj ljudi i ostvaruje se značajno učešće u bruto društvenom proizvodu); i
- (3) političkom (državni monopolisti su često bili ili deo državne administracije ili su bili u tesnoj vezi s njom).

2. Osporavanje monopolskog statusa mrežnih delatnosti

Međutim, već kasnih sedamdesetih godina prošlog veka, ekonomisti, pravnici, kreatori politike, privrednici i asocijacije korisnika su počeli da osporavaju osnovna načela monopolskog modela.

Kao prvo, ekonomisti su došli do zaključka da, dok u nekim segmentima tržišta mrežnih delatnosti (na primer, lokalna petlja u telekomunikacijama) sigurno mogu imati obeležja prirodnog monopola, u drugim su ona sporna. Na primer, lokalnu petlju bi nov učesnik na tržištu veoma teško mogao da supstituiše, pa bi ona dugi niz godina ostala u statusu monopola *incumbent*-a. S druge strane, na drugim segmentima tržišta, kao što je pružanje usluga, konkurencija bi bila moguća, pa bi na njima trebalo stvoriti uslove da ona deluje.

Drugo, asocijacije potrošača su počele da se žale na nezadovoljavajuće karakteristike usluga javnih monopolista, čije su cene bile visoke, a kvalitet nedovoljan. U odsustvu konkurencije, odnosno alternativa za korisnike, državni monopolisti nisu imali dovoljno podstreka da izađu u susret zahtevima korisnika i obezbede uz postojeće i inovativne proizvode i usluge po prihvatljivim cenama. Asocijacije potrošača su zastupale stav da je konkurencija najbolji način da se obezbede prihvatljivije cene usluga, unapredi kvalitet usluga i uvedu inovacije.

Kao treće, iskustva u liberalizaciji u SAD-u i Velikoj Britaniji uverili su vlasti u Evropi da model liberalizacije funkcioniše i da bi mogao da donese pozitivne ekonomske rezultate.

Poseban značaj za reforme u Evropi imali su reformski procesi u Velikoj Britaniji. Sektor telekomunikacija je u Velikoj Britaniji postao državna delatnost još 1880. godine, a kasnije i državni monopol u okviru Pošte. Pošta je bila vladin sektor sve do kasnih 1960-ih, kada je postala državna kompanija. Pošta je prvo odvojena od države 1979. godine, a onda su formirana dva odvojena sektora - poštanski sektor i sektor telekomunikacija, od koga je 1981. godine oformljen BT (*British Telecommunications*), kao državna kompanija. Ubrzo nakon formiranja BT-ja kao državne kompanije, britanska vlada je dozvolila kompaniji Mercury da konkuriše BT-ju, na osnovu čega je u Velikoj Britaniji ukinut monopol nacionalnog operatora i uspostavljen duopol sistem. Na osnovu Zakona o telekomunikacijama iz 1984. godine, prodajom 50,2% akcija, izvršena je privatizacija BT-ja, pa je tako Velika Britanija postala **prva zemlja u Evropi u kojoj je ukinut monopol države u sektoru telekomunikacija**. Na osnovu istog zakona o telekomunikacijama formirano je nezavisno regulatorno telo OFTEL i odvojene funkcije kreiranja politike (koja je ostala u nadležnosti vlade) i regulative. Konačno, potpuna liberalizacija na tržištima fiksne telefonije uvedena je 1991. godine.

Takav model zasnovan na otvaranju mrežnih delatnosti za učešće konkurencije, uz formiranje nezavisnih agencija koje se bave izradom i primenom regulative, ponudio je prihvatljivu alternativu za mnogo kritikovan model državnog monopola.

Na osnovu iznetog, Komisija je došla do zaključka da su javni monopoli, koji su se zasnivali na davanju ekskluzivnih prava pojedinim nacionalnim preduzećima, u suštini u suprotnosti sa evropskom politikom internog tržišta. Nacionalni monopoli su sprečavali operatore iz drugih Država članica EU da konkurišu svojim uslugama domaćim operatorima,

čime je onemogućeno slobodno kretanje dobara i usluga. Drugim rečima, davanje ekskluzivnih prava je uticalo na podelu zajedničkog tržišta, što je u suprotnosti sa osnovnim principima Ugovora o EZ.

Prvi pokušaj Komisije da promeni monopolni status PTT-a je bio sedamdesetih godina prošlog veka i odnosio se na ukidanje ekskluzivnih prava PTT-a za proizvodnju i distribuciju terminalne telekomunikacione opreme. To je bila mera koja je trebalo da donese značajne koristi proizvođačima telekomunikacione opreme. Zbog velikog otpora koje su uvođenju ove mere pružile neke Države članice EU, štiteći svoje monopoliste, ona nije prihvaćena. Treba imati u vidu da je proizvodnja i distribucija telekomunikacionih uređaja u to vreme bila značajan izvor prihoda zaštićenih monopolista. Iako je ovaj prvi pokušaj promene monopolnog statusa PTT-a, bar u delu proizvodnje i distribucije terminalne opreme, bio još sedamdesetih godina, tek usvajanjem Direktive o terminalnoj opremi u 1988. godini, tržište proizvodnje terminalne telekomunikacione opreme je otvoreno za konkurenciju.

3. Liberalizacija i regulatorni procesi u Evropi

3.1 Regulatorni okvir iz 1998. godine

Regulatorni proces u sektoru telekomunikacija u Evropskoj uniji (EU) trebalo bi posmatrati kao deo šireg procesa političke i ekonomske integracije sadržanog u Rimskom ugovoru¹. Ovaj proces je ubrzan programom jedinstvenog tržišta Evropske zajednice², koji je obezbedio snažnu osnovu za razvoj telekomunikacija u Evropi do 1992. godine. Njegovu ulogu preuzeo je širi politički okvir postavljen u Ugovoru iz Maastrichta³.

U ovom kontekstu, korišćenjem tri osnovna instrumenta u procesu otvaranja telekomunikacionog tržišta: (1) progresivna liberalizacija ranijeg monopolističkog sektora, (2) mere harmonizacije i (3) pravila konkurencije, Komisija je 1984. godine pokrenula prvu fazu politike Evropske unije u sektoru telekomunikacija, sa ciljem da se sektor unapredi uspostavljanjem zajedničke razvojne linije. Najvažniji aspekti ove rane, prve faze su bili:

- Razvoj standarda, kako bi se uspešnije rešavali problemi tehničke fragmentacije na nacionalne prostore, koja je nastala primenom različitih nacionalnih specifikacija;
- Zajedničko istraživanje u formi zajedničkih programa operatora i industrije na evropskom nivou. Startovala je pripremna faza RACE⁴ programa. Između 1987. i 1995. godine, glavni RACE program je bio operativan pod drugim i trećim okvirnim programom istraživanja i razvoja. ACTS⁵ je preuzeo ulogu od RACE programa 1994. godine u okviru četvrtog okvirnog programa;
- Specijalni razvojni programi za najmanje razvijene regione Evropske unije. STAR⁶ program je usvojen 1986., dok je Telematics program pokrenut između 1992. i 1993. godine;
- Inicijalni probni koraci prema zajedničkoj evropskoj poziciji na međunarodnoj telekomunikacionoj areni.

¹ Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (EEZ), potpisan u Rimu marta 1957. godine.

² Uspostavljen jedinstvenim evropskim aktom (SEA), prvom važnom reformom Rimskog ugovora, koji je potpisan u februaru 1986., a stupio na snagu 01.07.1987. godine. Ovim Aktom je izmenjen Ugovor o EEZ-u i utrt put za formiranje jedinstvenog (unutrašnjeg), umesto zajedničkog tržišta.

³ Ugovor iz Maastrichta (Maastrichtski Ugovor) o Evropskoj uniji (EU), koji je potpisan u Maastrichtu februara 1992. a stupio na snagu novembra 1993. godine.

⁴ R&D in Advanced Communications Technologies in Europe.

⁵ Advanced Communications Technology and Services.

⁶ Special Telecommunications Action of Regional Development.

Druga faza politike Evropske unije inicirana je 1987. godine, kada je Komisija objavila Zelenu knjigu o razvoju zajedničkog tržišta za telekomunikacione usluge i opremu⁷. Izdavanjem ove Zelene knjige Komisija je pokrenula debate širom Evrope o regulatornom telekomunikacionom okruženju, sa ciljem da se ono prilagodi zahtevima jedinstvenog tržišta Evropske zajednice.

3.1.1 Zelena knjiga iz 1987. godine

U ovom dokumentu o razvoju zajedničkog tržišta telekomunikacionih usluga i uređaja, Komisija je predložila da se u značajnijoj meri uvede konkurencija na telekomunikacionim tržištima i postigne veći stepen harmonizacije, kako bi se maksimalno iskoristile prednosti jedinstvenog evropskog tržišta, naročito u pogledu ekonomije obima.

Predlozi izneti u Zelenoj knjizi su dobili široku podršku od aktera na tržištu – operatora, korisnika, proizvođača i pružaoca usluga. Na osnovu ove pozitivne reakcije, Komisija je pripremila akcioni program, koji su podržali Savet i Evropski Parlament, kao i ESC (*Economic and Social Committee*). Ovaj program je sadržao sledeće aktivnosti:

- Rapidno otvaranje tržišta terminalne opreme za konkurenciju;
- Puno uzajamno priznavanje terminalne opreme koja je zadovoljila minimalni skup regulatornih, tehničkih i bezbedonosnih zahteva;
- Progresivno otvaranje tržišta telekomunikacionih usluga za konkurenciju;
- Jasno razdvajanje regulatornih i operativnih aktivnosti u Državama članicama, u cilju usaglašavanja sa pravilima konkurencije postavljenim u Ugovoru o osnivanju EZ;
- Uspostavljanje uslova otvorenog pristupa mrežama i uslugama kroz ONP (*Open Network Proviision*) program;
- Uspostavljanje instituta ETSI (*European Telecommunications Standards Institute*), evropskog instituta za standardizaciju u oblasti telekomunikacija, 1988. godine;
- Puna primena pravila konkurencije u sektoru.

Osnova telekomunikacione politike u EU uspostavljena je u procesu konsultacija koje je inicirala Komisija na osnovu Zelene knjige iz 1987. godine, kao i Zelenih knjiga i dokumenata koji su objavljeni kasnije, donošenjem ključnih rezolucija koje su usvojili Savet i Evropski Parlament, kao i Evropski sud pravde.

Glavni koraci od objavljivanja Zelene knjige od 1987. godine su bili:

- Zelena knjiga o satelitskim komunikacijama, koju je Komisija objavila 1990. godine;
- Pregled o situaciji u sektoru telekomunikacija iz 1992. godine;
- Zelena knjiga o mobilnim i personalnim komunikacijama, koju je Komisija objavila u aprilu 1994. godine;
- Zelena knjiga o infrastrukturnoj liberalizaciji, koju je Komisija objavila u oktobru 1994. godine i januaru 1995. godine;
- Rezolucije Saveta iz juna 1998. godine, decembra 1991. godine, jula 1993. godine, decembra 1994. godine, juna 1995. godine i septembra 1995. godine, kojima su usvojeni rezultati konsultacija sprovedenih na svakom od pomenutih velikih koraka;

⁷ Towards a dynamic European economy: Green Paper on development of market for telecommunications services and equipment, COM (87) 290 final. 30.07.1987.

- Rezolucije Evropskog Parlamenta iz januara 1993. godine, aprila 1993. godine, aprila 1995 godine i maja 1995. godine, kojima je data parlamentarna podrška izabranim pravcima razvoja;

Na osnovu akcionog programa iznetog u Zelenoj knjizi, Komisija je već u junu 1990. godine izdala Direktivu⁸ kojom se Države članice EU obavezuju da povuku sva ekskluzivna prava za pružanje 'value added'⁹ telekomunikacionih usluga; to znači da se obaveza odnosi na sve usluge izuzev na govornu uslugu, mobilnu telefoniju, pejdžing i satelitske usluge. Komisija je počela sa 'value added' uslugama, jer se očekivalo da će tu biti manje otpora za uvođenje konkurencije, a delom i zbog toga što *incumbent* operatori nisu pružali te usluge. Kasnije, u periodu od 1994. godine do 1996. godine, Komisija je serijom direktiva proširila opseg usluga sa kojih se skidaju ekskluzivna prava i tako obuhvatila satelitske komunikacije, mreže kablovskih operatora, mreže mobilnih operatora i govorne usluge.

Reformama koje je Komisija počela da uvodi počev od 1987. godine, prethodile su reforme na nacionalnom nivou u jednom broju zemalja EU¹⁰. U Velikoj Britaniji, vlada je početkom osamedestih godina prošlog veka ukinula monopol *incumbent* operatora na 'value added' usluge i usluge u mobilnim mrežama. U Francuskoj i Nemačkoj, ukinuti su monopoli na 'value added' usluge i započela je liberalizacija u mobilnim mrežama, a u Italiji su određene ograničene mere liberalizacije išle paralelno sa reformama koje je uvodila Komisija. Tabelarni pregled uvođenja liberalizacije u zemljama EU i pre zvaničnog stupanja na snagu regulatornog okvira (01. 01. 1998.) dat je u narednoj tabeli.

Tabela 1: Proces liberalizacije u EU prestupanja na snagu regulatornog okvira

Velika Britanija	1981 1985 1991	Liberalizacija u VAN mrežama (<i>value-added networks</i>) Konkurencija u analognim mobilnim uslugama i Liberalizacija tržišta fiksnih veza
Švedska	1981 1991	Konkurencija na tržištu mobilne telefonije Konkurencija na tržištu fiksne telefonije
Finska	1988 1993	Konkurencija u uslugama prenosa podataka Konkurencija na svim segmentima tržišta
Danska	1990 1992 1993 1994 1995 1996	Liberalizacija tržišta telekomunikacione opreme Liberalizacija mobilnog tržišta Konkurencija na tržištu prenosa podataka Otvaranje iznajmljenih linija za govorne usluge Konkurencija u širokopojasnim uslugama Puna liberalizacija
Nemačka	1989 1991- 1993	Odvajanje regulatornih od operativnih funkcija u sektoru Liberalizacija terminalne opreme, VAN-usluga, satelitskih, mobilnih komunikacija i penosa podataka
Francuska	1989 1992 1999	Konkurencija u analognim mobilnim mrežama Konkurencija u digitalnim mobilnim uslugama Puna konkurencija u uslugama i mrežnoj infrastrukturi
Holandija	1990 1992 1995 1997	Konkurencija u VAN uslugama, terminalnim uređajima i satelitskim uslugama Liberalizacija politike za prenos podataka Konkurencija u mobilnim uslugama Puna liberalizacija u sektoru

⁸ Commission Directive 90/388/EEC of 28 June, Official Journal L 192 (24 July 1990).

⁹ U Direktivi 90/388/EEC Komisija nije koristila termin 'value-added' usluge, već je u Članu 1, stav 2 navela da se Direktiva primenjuje na sve usluge, izuzev na govornu i jedan broj posebnih usluga.

¹⁰ *Mark Thatcher*, The Europeanisation of Regulation. The Case of Telecommunications (October 1999).

Ohrabrena podrškom aktera na tržištu – operatora, korisnika, proizvođača i pružaoa usluga, kao i vlada Država članica EU za predloge iznete u Zelenoj knjizi 1987. godine, Komisija je nastavila dalje aktivnosti na polju liberalizacije u sektoru telekomunikacija.

Zahvaljujući pozitivnoj klimi koja je u pogledu liberalizacije stvorena u Evropi, vlade Država članica EU usvojile su jula 1993. godine Rezoluciju Saveta (93/C213/01)¹¹, kojom je odobrena inicijativa Komisije da se sa 01. januarom 1998. godine liberalizuju sve govorne usluge, uz dodatni tranzicioni period od pet godina za manje razvijene zemlje (Grčka, Irska, Portugal i Španija) i do dve godine za zemlje sa malim mrežama (odnosi se na Luksemburg).

Usvajanjem paketa direktiva, završen je desetogodišnji proces regulatornih promena u EU.

Pomenuti paket direktiva vezan za period 1987. - 1998. godina predstavljao je zakonodavno-regulatornu osnovu koja je korišćena za izradu Zakona o telekomunikacijama u Republici Srbiji, koji je stupio na snagu 2003. godine, a izmenjen je i dopunjen 2006. godine.

3.2 Regulatorni okvir iz 2002. godine

Nakon liberalizacije telekomunikacionog tržišta u EU 1998. godine, na tržištu su se odvijale revolucionarne promene – novi pružaoi usluga su dobili priliku da konkurišu uvođenjem inovativnih servisa, pružaoi Internet usluga i usluga mobilnih mreža beležili su neviđen porast broja korisnika, kvalitet servisa je unapređivan, a cene su padale u realnom vremenu. Ovakav razvoj je doprineo globalnom snižavanju cena komuniciranja, ohrabrivao je inoviranje i investiranje u nove servise i mreže, doprinoseći unapređenju konkurentskog tržišta i povećanju zaposlenosti.

Međutim, iako je EU načinila značajne korake u liberalizaciji telekomunikacionih usluga, postojeći regulatorni paket kojim je uvedena liberalizacija 1998. godine, nije bio dovoljan da se obezbedi potpuna migracija iz monopolskog u konkurentsko tržište. Da bi se razrešili ovi nedostaci, Komisija je predložila nov regulatorni okvir za elektronske komunikacije. Predloženi paket mera je predvideo: (1) promovisanje efikasnije konkurencije, (2) profilisanje odgovora na tehnološki i tržišni razvoj (3) uklanjanje suvišne regulative, (4) pojednostavljenje odgovarajućih administrativnih procedura, (5) ojačavanje zajedničkog unutrašnjeg tržišta i (6) zaštitu korisnika. Paket sadrži šest predloženih mera kojima se rešava:

- Zajednički regulatorni okvir (bavi se prevashodno praksom i procedurama nacionalnih regulatornih tela);
- Autorizacija elektronskih komunikacionih mreža i usluga;
- Pristup elektronskim komunikacionim mrežama i interkonekcija sa njima i povezanom opremom;
- Univerzalni servis i prava korisnika u odnosu na elektronske komunikacione usluge i mreže;
- Procesiranje ličnih podataka i zaštita privatnosti u elektronskom komunikacionom sektoru;
- Raščlanjivanje (otvaranje) lokalne petlje.

Nakon usaglašavanja, donet je nov regulatorni okvir u 2002. godini, koji se primenjivao na sve oblike elektronske komunikacije i uvažavao objektivnu situaciju na tržištu, na kojem je došlo do konvergencije tehnologija, mreža i usluga. Regulatorni model iz 2002.

¹¹ Council, 'Council Resolution of 22 July 1993 on the Review of the Situation in the Telecommunications Sector and the Need for Further Development in that Market,' Official Journal of the European Communities C 213 (6 August 1993).

godine se u značajnoj meri oslanjao na nacionalna regulatorna tela u čijoj su nadležnosti usvajanje zajedničkog seta pravila, kao i nadgledanje i kontrola tržišta. Ovaj regulatorni okvir sadrži Okvirnu Direktivu, Direktivu o autorizaciji, odnosno izdavanju odobrenja za mreže i usluge, Direktivu o pristupu i međusobnom povezivanju, Direktivu o univerzalnim uslugama i Direktivu o privatnosti u elektronskim komunikacijama. Regulatorni model je 2003. godine dopunjen preporukom Komisije o relevantnim tržištima¹² proizvoda i usluga u sektoru elektronskih komunikacija koja su podložna primeni *ex-ante* regulative (18 tržišta). Komisija je preporučila primenu tzv. "testa tri kriterijuma", kojim se potvrđuje prisustvo operatora sa značajnom tržišnom snagom na određenom tržištu i opravdava primena *ex-ante* regulative. Komisija je prethodno izdala Smernice o definisanju i analizi relevantnih tržišta, utvrđivanju statusa operatora sa značajnom tržišnom snagom i nametanju regulatornih obaveza, sa dugačkom listom kriterijuma koji se koriste za utvrđivanje dominantne pozicije nekog operatora na tržištu: (1) tržišno učešće, (2) ukupna veličina preduzeća, (3) kontrola infrastrukture koja se ne može duplirati, (4) tehnološke prednosti ili superiornost, (5) nedostatak pregovaračke moći kupaca, (6) lak ili povlašćen pristup tržištu kapitala, (7) diversifikacija proizvoda ili usluga, (8) ekonomija obima, (9) ekonomija širine, (10) vertikalna integracija, (11) visoko razvijena distribucija i mreža prodaje (12) nedostatak potencijalnog tržišnog takmičenja i (13) barijere za ekspanziju. Smernice predstavljaju doprinos harmonizaciji primene regulatornih načela i konzistentnosti regulative. Korišćenjem uniformne metodologije definisanja i analize tržišta osigurava se da tržišta definisana za potrebe sektorski specifične regulative odgovaraju definicijama koje bi bile primenjene saglasno propisima o zaštiti konkurencije.

Nacionalna regulatorna tela imaju obavezu da koriste preporuku Komisije o relevantnim tržištima, ali isto tako i pravo da identifikuju i druga tržišta u skladu sa njihovim proizvodnim i geografskim dimenzijama koje imaju nacionalna obeležja, a nisu navedena u preporuci Komisije (recitativ 19), pod uslovom da postupaju u skladu sa članom 7 Okvirne direktive.

Od posebnog značaja u pogledu stvaranja povoljnijih uslova za konkurenciju u mrežama za pristup je i donošenje odredbe Parlamenta i Saveta o raščlanjenom pristupu lokalnoj petlji¹³, iz decembra 2000. godine.

3.3 Reforma regulatornog paketa iz 2002. godine – izmene i dopune

3.3.1 Razlozi za izmenu i dopunu regulatornog paketa iz 2002. godine

U okviru svojih nadležnosti, Komisija EU ima obavezu da proverava funkcionisanje regulatornog okvira i da o tome redovno izveštava Parlament i Savet. Cilj preispitivanja koje je sprovodila Komisija nakon stupanja na snagu regulatornog okvira iz 2002. godine do danas, je bio da se utvrdi:

- U kojoj meri je regulatorni okvir ostvario svoje ciljeve koji su se odnosili na promociju konkurencije, doprinos razvoju zajedničkog tržišta i promociju interesa građana;

¹² 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 susjednih područja gde su uslovi konkurencije bitno drugačiji.

¹³ Regulation (EC) No 2887/2000 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on unbundled access to the local loop, OJ L336/4, 30.12.2000.

- Kako bi trebalo promeniti regulatorni okvir u skladu sa tehnološkim razvojem i tržišnim promenama, da bi se zadovoljile potrebe svih učesnika.

U okviru revizije takođe je razmatran i razvoj regulatorne politike, uzimajući u obzir sve učesnike u sistemima za elektronske komunikacije, a posebno:

- Operatore, pružaoce usluga, *broadcaster-e* i druge na koje se direktno odražavaju promene u regulatornom okviru, a koji često imaju i konfliktnu interese i
- Nacionalna regulatorna tela, koja su odgovorna za primenu EU propisa na nacionalnom nivou.

U svom prvom izveštaju, juna 2006. godine, Komisija je predložila izmene regulatornog okvira i pokrenula četvoromesečnu javnu diskusiju o tome. Na osnovu rezultata konsultacija, došlo se do saznanja da jedan broj važnih problema treba da bude razrešen, posebno u delu nedostatka konzistentne primene propisa EU. Uprkos značajnom progresu u oblasti harmonizacije regulative u sistemima elektronskih komunikacija, uočena je nekonzistentnost u regulatornim pristupima 27 nacionalnih regulatornih tela, koja se iskazuje u značajnim razlikama u pogledu kompetentnosti, nezavisnosti i finansijskih i stručnih resursa, što predstavlja ozbiljnu prepreku za uspostavljanje funkcionalnih trans-nacionalnih i pan-evropskih servisa.

3.3.2 Preporuka Komisije 2007/879/EC o tržištima podložnim za uvođenje *ex ante* regulative

Jedan od prvih dokumenata koje je Komisija usvojila u postupku revizije regulatornog paketa iz 2002. godine je Preporuka Komisije 2007/879/EC o tržištima podložnim uvođenju *ex ante* regulative¹⁴, koja se smatra značajnim reformskim korakom u pravcu isključivanja/ukidanja regulative elektronskih komunikacija u pojedinim sektorima. Preporukom je predviđeno uklanjanje 11 tržišta sa liste relevantnih tržišta predviđenih prethodnom preporukom iz 2003. godine. Dva od preostalih tržišta se spajaju, tako da se broj sa liste tržišta koje regulatorna tela imaju obavezu da analiziraju smanjuje sa 18 na 7 (vidi tabelu 2). Na taj način se pojednostavljuje regulatorno okruženje i smanjuju obaveze regulatornih tela i industrije. Neka maloprodajna tržišta su deregulisana i na njih se primenjuju uobičajena prava konkurencije. Zbog toga je i promenjen redosled tržišta na kojima je potrebna regulacija. Na primer, prethodno tržište 11 "veleprodajni raščlanjeni pristup lokalnoj petlji izgrađenoj kablovima sa bakarnim provodnicima i pod-petljama za potrebe pružanja širokopojasnih i govornih usluga" integrisano je u novo tržište 4 "Veleprodajni (fizički) pristup mrežnoj infrastrukturi (uključujući zajednički ili puni raščlanjeni pristup) na fiksnoj lokaciji", dok prethodno tržište 12 "Veleprodajni širokopojasni pristup" ostaje kao tržište 5 na listi tržišta na kojima je potrebna primena *ex ante* regulatornih mera po pojedinim sektorima.

¹⁴ 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.

Tabela 2: Redukcija broja tržišta na koja se primenjuje *ex ante* regulativa

Preporuka		Tržište	Regulativa	Preporuka		Tržište	Regulativa
2003	2007			2003	2007		
1	1	Tržište pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji za rezidentne korisnike - maloprodajni nivo	<i>Ex ante</i> regulativa	10		Tržište tranzitiranja saobraćaja u javnoj fiksnoj telefonskoj mreži;	Bez regulacije
2		Tržište pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji za nerezidentne korisnike - maloprodajni nivo;		11	4	Tržište raščlanjenog pristupa infrastrukturi mreže na nivou veleprodaje (uključujući zajednički ili potpuni pristup) - veleprodajni nivo;	<i>Ex ante</i> regulativa
3		Tržište javno dostupnih lokalnih i međugradskih telefonskih usluga koje se pružaju na fiksnoj lokaciji za rezidentne korisnike;	Bez regulative	12	5	Tržište širokopojsnog pristupa - veleprodajni nivo	
4		Tržište javno dostupnih međunarodnih telefonskih usluga koje se pružaju na fiksnoj lokaciji za rezidentne korisnike;		13	6	Tržište terminalnih segmenata iznajmljenih linija - veleprodajni nivo;	
5		Tržište javno dostupnih lokalnih i međugradskih telefonske usluge koje se pružaju na fiksnoj lokaciji za nerezidentne korisnike;		14		Tržište međugradskih i međunarodnih prenosnih segmenata iznajmljenih linija – veleprodajni nivo	Bez regulacije
6		Tržište javno dostupnih međunarodnih telefonskih usluga koje se pružaju na fiksnoj lokaciji za nerezidentne korisnike;		15		Tržište pristupa i prosleđivanja odlaznog saobraćaja iz javne mobilne telefonske mreže	
7		Minimalni set iznajmljenih linija;	<i>Ex post</i> regulativa	16	7	Tržište terminiranja dolaznog saobraćaja u individualnim mobilnim mrežama – veleprodajni nivo.	<i>Ex ante</i> regulativa
8	2	Tržište prosleđivanja odlaznih poziva javne telefonske mreže koji potiču sa fiksne lokacije - veleprodajni nivo	<i>Ex ante</i> regulativa	17		Tržište međunarodnog rominga javnih mobilnih mreža	Evropska uredba o romingu
9	3	Tržište terminiranja dolaznog saobraćaja javne telefonske mreže na fiksnoj lokaciji - veleprodajni nivo;		18		Tržište prenosa radiodifuznog sadržaja	<i>Ex post</i> regulativa

Za prevazilaženje uočenih nepravilnosti i problema, Komisija je sačinila predlog reforme postojećeg regulatornog okvira, koji je u periodu između 2006. godine i 2009. godine usaglašavan sa Parlamentom i Savetom. Nakon usaglašavanja, Evropski Parlament i Savet doneli su 25. novembra 2009. godine dve direktive i jednu uredbu:

- **Direktiva 2009/140/EC** (poznata i kao "Direktiva bolje regulative") o izmenama i dopunama Okvirne direktive 2002/21/EC za elektronske komunikacione mreže i usluge, Direktive 2002/19/EC o pristupu i međupovezivanju elektronskih komunikacionih mreža i povezane opreme i Direktive 2002/20/EC o autorizaciji, odnosno izdavanju odobrenja za mreže i usluge;
- **Direktiva 2009/136/EC** (poznata i kao "Direktiva o pravima građana") o izmenama i dopunama Direktive 2002/22/EC o univerzalnim uslugama i pravima korisnika koja se odnose na elektronske komunikacione mreže i usluge, Direktive 2002/58/EC koja se bavi procesiranjem ličnih podataka i zaštitom privatnosti u sektoru elektronskih komunikacija i Uredbe (EC) No 2006/2004 o saradnji nacionalnih autoriteta nadležnih za primenu zakona o zaštiti potrošača;
- **Uredba (EC) No 1211/2009** o osnivanju evropskog regulatornog tela BEREC (*Body of European Regulators for Electronic Communications*), koje ima obavezu da osigura fer konkurenciju i konzistentnost regulative na telekomunikacionom tržištu EU. Novo regulatorno telo se formira od šefova 27 nacionalnih regulatornih tela EU i predstavnika Komisije i zemalja kandidata za ulazak u EU (Hrvatska, Turska i Makedonija) u svojstvu posmatrača (bez prava glasanja). BEREC ima takođe obavezu da obezbedi uspešnu saradnju između nacionalnih regulatornih tela, na čemu je bez dovoljno uspeha u prethodnom periodu radilo evropsko regulatorno telo ERG (*European Regulators Group*). BEREC će donositi odluke većinom glasova, a u slučajevima sporova između nacionalnih administracija, dvotrećinskom većinom. Takođe, Komisija je dobila ovlašćenje da, u saradnji sa BEREC-om, donosi obavezujuće odluke u situacijama kada nacionalno regulatorno telo nekonzistentno primenjuje regulatorni okvir i tako kreira prepreke funkcionisanju jedinstvenog tržišta.

Uz ta tri najvažnija dokumenta, Komisija je 16. decembra 2009. godine donela odluku 2009/978/EU o dopuni odluke o uspostavljanju Grupe za politiku u radio spektru 2002/622/EC, čime se obezbeđuje koordinisano i harmonizovano upravljanje radio-frekvencijskim spektrom u okviru EU, imajući posebno u vidu planirani prelazak sa analogne ka digitalnoj televiziji do 2012. godine, kada bi trebalo da se oslobodi širok frekvencijski opseg koji je sada rezervisan za emitere.

Promene u regulatornom okviru Evropske Unije u periodu 2002-2009 su ugrađene u Zakon o elektronskim komunikacijama u Republici Srbiji koji je usvojen 2010. godine

4. Zaključak

Nakon liberalizacije u mrežnim delatnostima, koja je kasnih 70-tih započela u SAD-u i nastavila se ranih 80-tih u Velikoj Britaniji, u proteklih nekoliko decenija ulagani su značajni naponi na globalnom nivou, a posebno u Evropskoj uniji, na stvaranju povoljnog zakonodavno-regulatornog okruženja u kome će svoj poslovni interes

ostvarivati svi učesnici na tržištu pod ravnopravnim uslovima, a korisnici uživati u prednostima većeg izbora kvalitetnijih usluga uz povoljnije cene.

Revidovan regulatorni okvir elektronskih komunikacija u EU iz novembra 2009. godine najnoviji je korak u dobrom smeru, koji predstavlja osnovu za održivo i konzistentno regulatorno okruženje usmereno ka rešavanju preostalih regulatornih izazova. On osigurava prisustvo konkurencije i obezbeđuje podsticaje za investiranje.

Istovremeno, usvajanjem revidovanog regulatornog okvira postavljen je temelj iz koga su izrasle brojne inicijative za brži, održiv i sveobuhvatniji razvoj Evropske unije. Prva od sedam vodećih inicijativa u okviru strategije "Evropa 2020" je **Digitalna agenda** iz maja 2010. godine, koja predstavlja ujedno i Akcioni plan Komisije za jačanje evropskog prosperiteta i blagostanja.

Implementacija ambiciozne Digitalne agende koju je nedavno predstavila Evropska komisija, trebalo bi znatno da doprinese privrednom rastu u EU i širenju prednosti digitalnog doba na sve segmente društva. Polovina evropskog rasta produktivnosti tokom poslednjih 15 godina je generisana zahvaljujući informacionim i komunikacionim tehnologijama (IKT), a taj trend će se verovatno i pojačati. Agenda ističe sedam prioriteta oblasti za akciju: (1) kreiranje jedinstvenog digitalnog tržišta, (2) postizanje veće interoperabilnosti, (3) jačanje poverenja i bezbednosti na Internetu, (4) mnogo brži pristup Internetu, (5) više investicija u istraživanje i razvoj, (6) unapređenje digitalne pismenosti i uključenja u društvo, kao i (7) primena informacionih i komunikacionih tehnologija u rešavanju izazova sa kojima se suočava društvo, kao što su klimatske promene i starenje stanovništva. U ovih sedam oblasti, Digitalna agenda predviđa praćenje oko 100 aktivnosti, od kojih bi 31 trebalo da budu zakonodavne.

Jedan od najtežih izazova u implementaciji Digitalne agende u EU je u brzom usvajanju i sprovođenju mera koje su potrebne da bi se ispunili gore navedeni ciljevi, a za to je potrebna saradnja svih učesnika, kao što je u svojoj izjavi nakon predstavljanja Digitalne agende naglasila potpredsednica Evropske komisije, Neelie Kroes:

Ambiciozna strategija je danas jasno pokazala gde treba da se usredsrede naponi u godinama koje dolaze. Da bi se u potpunosti realizovao potencijal digitalne budućnosti Evrope, potrebna je puna posvećenost Država članica, IKT sektora i drugih učesnika od vitalnog ekonomskog značaja.

Literatura

- [1] *Towards a dynamic European economy: Green Paper on development of market for telecommunications services and equipment*, COM (87) 290 final. 30.07.1987.
- [2] *Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive)*, OJ L108/33, 24. 4. 2002
- [3] *Directive 2002/20/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on the authorisation of electronic communications networks and services (Authorisation Directive)*, OJ L108/21, 24.4.2002.
- [4] *Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities (Access Directive)*, OJ L108/7, 24.4. 2002.
- [5] *Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive)*, OJ L108/51, 24.4.2002.

- [6] *Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications)*, OJ L 201/37, 31.7.2002.
- [7] *Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation*, 11 February 2003 (2003/311/EC).
- [8] *Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications network and services*, Official Journal of the European Communities, C 165/6-31, 11.07.2002.
- [9] *Regulation (EC) No 2887/2000 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on unbundled access to the local loop*, OJ L336/4, 30.12.2000.
- [10] *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on the Review of the EU Regulatory Framework for electronic communications networks and services*, COM(2006) 334.
- [11] *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*.
- [12] *Directive 2009/140/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009*, OJ L 337, 18.12.2009;
- [13] *Directive 2009/136/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009*, OJ L 337, 18.12.2009;
- [14] *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*, OJ L 337/1, 18.12.2009;
- [15] *Regulatory framework for electronic communications in the European Union, Situation in December 2009*, European Commission.
- [16] *Digital Agenda: Commission outlines action plan to boost Europe's prosperity and well-being*, IP/10/581, Brussels, 19 May 2010

Abstract: *This paper illustrates and analyses the structural changes that took place within the sector of telecommunications in the period between 1980 and 2010 as well as the overall consequence of such changes – an increasingly competitive market which generates investments, innovations and growth within all 27 Member States. However, the provisions of the common regulatory framework for electronic networks and services are being implemented within the legislative systems of Member States with a varying degree of efficiency. To the same effect, we have yet to put in shared effort for the concept of a single electronic communications market to become a reality and for users to be offered a wide variety of services.*

Keywords: *Liberalization, European Union, regulations, electronic communications networks and services*

TELECOMMUNICATIONS REGULATIONS IN EUROPEAN UNION: A BRIEF HISTORICAL OVERVIEW

Milan Janković, Borislav Odadžić, Miroslav Stanković