

**Zagreb, 11.06.2012.**

Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture  
Sektor elektroničkih komunikacija i pošte  
Prisavlje 14  
HR-10 000 ZAGREB

**PREDMET: Javna rasprava o prijedlogu Pravilnika o izmjenama i dopuni Pravilnika o plaćanju naknada za pravo uporabe adresa, brojeva i radiofrekvencijskog spektra**

Poštovani,

VIPnet d.o.o. (dalje u tekstu: Vipnet) kao ovlaštenu pružatelju djelatnosti elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga, nastavno na javnu raspravu otvorenu od strane Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture, ovim putem dostavlja svoja mišljenja, primjedbe i prijedloge vezane na prijedlog Pravilnika o izmjenama i dopuni Pravilnika o plaćanju naknada za pravo uporabe adresa, brojeva i radiofrekvencijskog spektra („Prijedlog pravilnika o naknadama“), kako slijedi:

### Sažetak

#### A. Prijedlog je suprotan europskim, međunarodnim i nacionalnim izvorima prava

##### 1. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i europskih zajednica i njihovih država članica od 29. listopada 2001. godine („SSP“)

Prijedlog pravilnika o naknadama je suprotan obvezama poticanja i zaštite ulaganja koje je Republika Hrvatska preuzela člankom 85. SSP-a:

- a. opća obveza uspostave povoljne klime za domaća i strana privatna ulaganja;
- b. posebna obveza poboljšavanja pravnog okvira koji će pogodovati i štiti ulaganja;
- c. posebna obveza poboljšanja zaštite ulaganja.

##### 2. Zakon o elektroničkim komunikacijama (NN 73/08 i 90/11; „ZEK“)

Prijedlog pravilnika o naknadama je suprotan prisilnoj odredbi čl. 84(4) ZEK-a koja propisuje da naknade koje se plaćaju u korist državnog proračuna Republike Hrvatske moraju:

- a. odražavati stvarnu potrebu da se osigura optimalna uporaba radiofrekvencijskog spektra;
- b. biti temeljene na načelu objektivnosti;
- c. biti temeljene na načelu transparentnosti;
- d. biti temeljene na načelu razmjernosti;
- e. biti temeljene na načelu nediskriminacije;
- f. osobito voditi računa o regulatornim načelima i ciljevima iz čl. 5. ZEK-a.

### 3. EU Smjernica o ovlaštenju, 2002/20/EC, („*Authorization Directive*“)

Prijedlog pravilnika o naknadama je suprotan Smjernici o ovlaštenju koja u čl. 13. propisuje iste one obveze koje su transponirane u čl. 84(4) ZEK-a, dok u čl. 14. određuje kada je iznimno dozvoljeno izmijeniti uvjete korištenja dodijeljenog spektra.

Prijedlog pravilnika o naknadama je suprotan i preambuli Direktive o ovlaštenjima, koja objašnjava prirodu naknada koje mogu biti nametnute pružateljima elektroničkih komunikacijskih usluga te njihovu namjenu, uz primjenu načela razmjernosti i načela transparentnosti.

### 4. EU Okvirna smjernica 2002/21/EC, („*Framework Directive*“)

Prijedlog pravilnika o naknadama je suprotan Okvirnoj smjernici koja u čl. 9. zahtijeva primjenu načela objektivnosti, transparentnosti, nediskriminacije i razmjernosti pri upravljanju spektrom.

### 5. Ustav Republike Hrvatske

Prijedlog pravilnika o naknadama je suprotan ustavnim odredbama kojima se jamči:

- a. vladavina prava (čl. 5. Ustava);
- b. nepovredivost prava stečenih ulaganjem kapitala (čl. 49(4) Ustava);
- c. poduzetnička i tržišna sloboda (čl. 49(1) i 50(2) Ustava).

### 6. Sudska praksa Europskog suda

Prijedlog pravilnika o naknadama je suprotan stajalištima izraženim u slijedećim postupcima:

- a. C-292/01 (*Albacorn vs Italy*) i C-293/01 (*Infostrada vs Italy*) (skupna odluka, ECJ 09/18/2003);
- b. postupci Europske komisije protiv Francuske, Španjolske i Mađarske radi uvođenja dodatnih davanja telekomunikacijskim operatorima mimo onih određenih Okvirnom smjernicom i Smjernicom o ovlaštenju.

## B. Gospodarska vrijednost radiofrekvencijskog spektra

Unutarnji i vanjski čimbenici koji moraju biti uzeti u obzir prilikom procjene gospodarske vrijednosti radiofrekvencijskog spektra ne opravdavaju deseterostruko povećanje gospodarske vrijednosti radiofrekvencijskog spektra u konkretnom slučaju.

Primjerice, zasićeno mobilno tržište koje već nekoliko godina uzastopce bilježi kontinuirani pad vrijednosti, ostali prepoznatljivi negativni trendovi i devijacije, pad prihoda i profitabilnosti sva tri nacionalna mobilna operatora, smanjenje broja korisnika mobilnih usluga, nepredvidljiv pravno-regulatorni okvir poslovanja, odnosno izostanak sigurnog, fleksibilnog i stabilnog okruženja za kapitalna ulaganja, potreba za velikim investicijama u razvoj i održavanje mreže, poteškoće u gradnji elektroničke komunikacijske infrastrukture uzrokovane konfliktnim propisima, nedosljednom, nepravilnom ili sporom primjenom propisa te raznim administrativnim barijerama, ograničenja proizašla iz zemljopisnih i topografskih varijacija koje su prisutne u našoj zemlji a koja ograničenja značajno povećavaju troškove izgradnje i održavanja mreže, pad kupovne moći i potrošnje građana, obveze pokrivenosti u kontekstu gustoće naseljenosti i njene distribucije, samo su neki od značajnijih čimbenika koji nedvojbeno utječu na gospodarsku vrijednost radiofrekvencijskog spektra i koji ukazuju da se bilo kakvo povećanje gospodarske vrijednosti spektra u konkretnim okolnostima ne može objektivno i opravdano braniti.

## C. Najskuplja naknada za uporabu RF spektra u Europi

Prema referentnim podacima *Cullen Internationala*, Prijedlogom pravilnika o naknadama se pokušava uvesti najskuplja naknada za dozvolu za uporabu radiofrekvencijskog spektra u usporedbi s državama Europske unije i državama jugoistočne Europe.

Samo razlika koju će Vipnet morati platiti sukladno predloženim izmjenama visine naknade u odnosu na postojeći iznos naknade iznosi gotovo jednu četvrtinu (25%) neto dobiti Vipneta za prošlu poslovnu godinu. Ukupan iznos naknada plativih u vezi s uporabom RF spektra iznosi otprilike gotovo polovinu (48%) neto dobiti Vipneta ostvarene u prošloj poslovnoj godini.

Predložene izmjene naknade obuhvaćaju i usluge širokopojasnog pristupa čime će se značajno ograničiti inovacije i ulaganja u novu i naprednu infrastrukturu, što će posljedično negativno utjecati na ostvarenje ciljeva zadanih Strategijom razvoja širokopojasnog pristupa Internetu u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2012. do 2015. godine donesenom od strane Vlade RH, te ciljeva proklamiranih u akcijskom planu Europske komisije „*Digital Agenda for Europe*“ kao sastavnim dijelom strategije EU pod nazivom „*Europe 2020*“.

Predložena mjera će potaknuti povećavanje postojećeg digitalnog jaza.

\* \* \* \* \*

## Obrazloženje

### Ad A.1) Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

Zaključivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 29. listopada 2001. godine, koji je stupio na snagu 1. veljače 2005. godine, po prvi put su uspostavljeni ugovorni odnosi između Republike Hrvatske i Europske Unije. Sporazum predstavlja pravni temelj i sadržajni okvir odnosa RH i EU. Sporazum je stoga prvi korak ka institucionaliziranju odnosa s Europskom unijom i omogućava postupne pripreme Republike Hrvatske za ostvarenje punopravnog članstva u Uniji.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je preferencijalni sporazum, koji treba pridonijeti gospodarskoj i političkoj stabilizaciji Republike Hrvatske, te uspostavi bliskih i dugoročnih veza između ugovornih stranaka.

Sporazum je sklopljen na neodređeno vrijeme te je na snazi i danas.

Sporazum je po svojoj pravnoj prirodi međunarodni ugovor koji je po svojoj pravnoj snazi, u skladu s odredbama hrvatskog ustava, iznad hrvatskih zakona.

Sporazum u čl. 85. propisuje obveze vezane uz poticanje i zaštitu ulaganja. Smisao i cilj ove odredbe jest u tome da se temeljem suradnje između Hrvatske i Unije u području poticanja i zaštite ulaganja, djeluje na stvaranje povoljne klime u Hrvatskoj za domaća i strana privatna ulaganja, što naročito uključuje poboljšanje pravnoga okvira koji uređuje ulaganja na način da ih potiče i pogoduje te poboljšanje zaštite ulaganja. Cilj je suradnje pomoći procesu privlačenja stranih investicija u Hrvatsku te olakšavanje poslovanja poduzećima koja dolaze iz zemalja Unije.

Podsjećamo da su sva tri operatora pokretnih komunikacija u Republici Hrvatskoj u vlasništvu društava koja dolaze iz zemalja Unije. Pritom valja istaknuti da se u slučaju Vipneta radi o najvećoj direktnoj stranoj *greenfield* investiciji koja je ikad ostvarena u Hrvatskoj.

Sa točke gledišta poslovne zajednice, jasno je da je predvidljivost ključni element i nužni preduvjet svake odluke o ulaganju. Bez predvidljivog pravno-regulatornog okvira te sigurnog i stabilnog poslovnog okruženja ne postoje uvjeti koji opravdavaju odluku o investiranju. Ova tvrdnja se ukazuje naročito točnom u slučaju dugoročnih investicija, odnosno tamo gdje se zahtijevaju velika početna ulaganja i gdje se povrat investicije ne može očekivati u kratkom roku, kao što je to slučaj u svim infrastrukturnim projektima, pa tako i u telekomunikacijskoj industriji.

Izješće Europske komisije o napretku Hrvatske za 2011. godinu jasno navodi da investicijska klima i dalje trpi zbog snažne opterećenosti birokratskim postupcima, nepredvidljivosti upravnih odluka i brojnih neporeznih davanja. Također se navodi da su izravna strana ulaganja usporena brojnim nedostacima u poslovnom okruženju. Poboljšanje poslovnog okruženja treba ostati prioritet u pristupnom procesu. Interveniranje države u sektoru poduzetništva i dalje je znatno. Daljnji stalni naponi trebaju se usredotočiti na unapređenje poslovnog okružja smanjivanjem administrativnih opterećenja, te na inovacije i vještine.

Upravo suprotno gore navedenim preporukama Europske komisije, Prijedlog pravilnika o naknadama negira, odnosno otklanja predvidljivost pravno-regulatornog okvira i sigurnost i stabilnost poslovnog okruženja kao nužnih preduvjeta investiranja. Uvodi se novo neporezno davanje. Operatorima pokretnih komunikacija se oduzima važan alat u planiranju.

Prijedlog pravilnika o naknadama je zatekao cijelu industriju pokretnih komunikacija. Donošenje Prijedloga pravilnika nije predviđeno kao zakonodavna mjera u Programu Vlade Republike Hrvatske za preuzimanje i provedbu pravne stečevine Europske unije za 2012. godinu. Donošenje Prijedloga pravilnika nije predviđeno niti ZEK-om. Prijedlog pravilnika je suprotan svrsi i smislu, odnosno duhu primjenjivih primarnih (smjernice) i sekundarnih (sudska praksa) izvora europskog prava.

S druge strane, u Programu Vlade Republike Hrvatske za preuzimanje i provedbu pravne stečevine Europske unije za 2012. godinu, u dijelu koji govori o poduzetništvu i industrijskoj politici, odnosno o unapređenju konkurentnosti hrvatskog gospodarstva i poticanju investicija, određeno je da će se u cilju razvoja konkurentne ekonomije temeljene na učinkovitoj upotrebi resursa, znanju i inovacijama čiji će rezultat biti ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija i unapređenje konkurentnosti hrvatskog gospodarstva izraditi gospodarska razvojna strategija Republike Hrvatske u okviru koje će se definirati instrumenti i mjere gospodarske politike kao i identificirati prioritetni sektori koji imaju potencijal biti konkurentni na globalnom tržištu.

Industrija pokretnih komunikacija se svakako kvalificira u gore opisani prioritetni sektor koji je utemeljen na investicijama, znanju i inovacijama te stoga ima potencijal potaknuti razvoj ukupnog hrvatskog gospodarstva. Izrada gospodarske razvojne strategije i strategije privlačenja investicija, u nadležnosti Ministarstva gospodarstva, predviđena je za zadnji kvartal ove godine.

Očekivali smo, temeljem deklariranih planova i koordiniranih ciljeva iz spomenutog Programa Vlade, da će industrija pokretnih komunikacija u tim razvojnim i poticajnim strategijama zauzeti važno mjesto.

Ovo tim više jer razvijeno telekomunikacijsko tržište čini vitalan oslonac bilo kojoj državi Unije ili bilo kojoj državi koja želi pristupiti Uniji. U tom kontekstu, Unija je prihvatila prioritete inovativnih informacijskih i komunikacijskih tehnologija, koji čine jedan od temeljnih stupova Lisabonske strategije.

Umjesto toga, Vlada je odlučila putem resornog Ministarstva prometa, pomorstva i infrastrukture predložiti novi Pravilnik o naknadama koji nitko u industriji nije mogao predvidjeti niti ukalkulirati u svoje poslovne planove, a koji svakako u značajnoj mjeri utječe na atraktivnost Republike Hrvatske za direktna ulaganja u sektor pokretnih komunikacija.

Predložena mjera nije u skladu niti s preporukama Svjetske banke koja ocjenjuje da Hrvatska ulazi u EU slaba iz dva razloga, odnosno zbog loše poduzetničke strukture i visoke državne potrošnje koja usporava ekonomski rast. O lošoj poduzetničkoj strukturi svjedoči niska pozicija na listi lakoće poslovanja, gdje Hrvatska ima indeks lakoće poslovanja od samo 57,4, dok, primjerice, sjeverni dio EU15 zemalja ima isti indeks na razini od 87,2. Zato do ulaska u EU, upozorava Svjetska banka, Hrvatska mora iskoristiti svaki tjedan za jačanje svog gospodarstva, što uključuje poboljšanje poslovne i investicijske klime kako bi se uspela na listi zemalja po lakoći poslovanja. Jer, zbog svojih karakteristika, Hrvatska bi mogla ući u EU kao „ekonomija s juga“, što nikako nije dobro u kontekstu krize europskih ekonomija.

Predložena mjera nije u skladu niti sa preporukama sa sastanka Vijeća Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju održanog 6. lipnja ove godine u Bruxellesu, gdje je izražena posebna zabrinutost zbog stanja hrvatskog gospodarstva jer se smatra da je ono teško pogođeno globalnom financijskom i gospodarskom krizom. EU je pozvala Hrvatsku da hitno radi na poboljšanju investicijske i poslovne klime. Dosadašnji program obnove gospodarstva, koji je imao za cilj stvaranje okoliša koji bi podržao održivi gospodarski rast, nije dao željene rezultate. Izravna ulaganja, bilo domaća ili strana, su na rubu zastoja. Kako bi ohrabrila privatne investitore, EU je pozvala Hrvatsku da poboljša poslovnu klimu. EU već

godinama upozorava Hrvatsku na lošu poslovnu klimu, a mnoge su se članice individualno žalile na način kako su njihovi investitori tretirani u Hrvatskoj. Sada kad je Hrvatska nadomak punopravnog članstva u Uniji, koja je i sama u dubokoj krizi, Unija je sve zabrinutija zbog stanja hrvatskog gospodarstva.

Zaključno, smatramo da predložena mjera dodatno destabilizira ionako već narušenu poslovnu i investicijsku klimu, i to u industriji koja, s obzirom na svoj infrastrukturni karakter, može imati ulogu pravog pokretača ozbiljnijeg gospodarskog rasta u zemlji.

Također, ne treba zaboraviti da je industrija pokretnih komunikacija već duže vrijeme izložena još jednoj izvanrednoj mjeri koju nije bilo moguće predvidjeti te koja je također suprotna europskoj regulativi i hrvatskom Ustavu – posebnoj naknadi u visini od 6% prihoda ostvarenog od pružanja govornih, SMS i MMS usluga, temeljem Zakona o naknadi za pružanje usluga u pokretnim elektroničkim komunikacijskim mrežama. Ova je mjera, kada je uvedena u ljeto 2009. godine, sama po sebi predstavljala veliki udar na predvidljivost pravno-regulatornog okvira i sigurnost i stabilnost poslovnog okruženja. Usprkos službenom protivljenju Europske komisije i njezinom ukidanju krajem 2011. godine, ta je mjera ponovno uvedena u siječnju 2012. godinu i na snazi je i danas te još uvijek nema službenih najava o njenom ukidanju. Negativni učinci ove mjere na industriju pokretnih komunikacija su lako prepoznatljivi i danas.

Za razliku od posebne naknade od 6% koja uzima u obzir samo prihod od govornih, SMS i MMS usluga, Prijedlogom pravilnika o naknadama se kani uzeti u obzir prihod od svih usluga koje se obavljaju putem dodijeljenog radiofrekvencijskog spektra, uključujući i mobilni širokopojasni pristup Internetu (*mobile broadband*). Ovakav prijedlog, kojim se dodatno oporezuje svaki daljnji razvitak u pružanju usluga mobilnog širokopojasnog pristupa internetu i svako daljnje povećanje broja korisnika u segmentu u kojem RH postiže višu penetraciju usluge nego prosjek EU, direktno negativno utječe na ostvarenje ciljeva zadanih Strategijom razvoja širokopojasnog pristupa Internetu u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2012. do 2015. godine te ciljeva „*Digital Agende*“ preuzete kao obveze i od strane Republike Hrvatske.

Ovdje treba spomenuti još jednu važnu i relevantnu okolnost, koja se doduše može predvidjeti, a koja će imati izrazito negativan učinak na domaću industriju pokretnih komunikacija. Radi se o nadolazećoj primjeni europske regulative vezane uz tzv. roaming usluge (*Roaming III Regulation*) i značajnom smanjenju veleprodajnih naknada za terminiranje poziva u nacionalne pokretne mreže, što će posljedično dovesti do značajnog smanjenja prihoda. Ovime je pritisak na domaće operatore mobilnih komunikacija značajno povećan i bez uvođenja dodatnih naknada predviđenih Prijedlogom pravilnika o naknadama.

Ako se želi potaknuti razvoj i osigurati brži napredak, treba biti jasno da su dobrobit stanovništva i sposobnost Vlade da odgovara na važne socijalne potrebe tijesno povezani sa mogućnošću legitimnih poduzeća da rastu i razvijaju se. Tek tada rast može podržati održivo povećanje prihoda državnog proračuna.

Svjedoci smo mnoštva mjera protiv krize, porasta nezaposlenosti i nemilosrdnog gospodarskog okruženja. U takvim vremenima, lako se zapadne u razmišljanje na kratke staze, i smetne s uma činjenica da su održiv rast i ekonomski uspjeh uvijek rezultat ispravnih dugoročnijih odluka koje omogućavaju strukturne promjene i bolje raspoređivanje sredstava.

Bojimo se da ćemo donošenjem predloženog pravilnika o naknadama, možda i u dobroj vjeri, upasti upravo u takvu zamku.

## Ad A.2.) Zakon o elektroničkim komunikacijama

ZEK u čl. 84(4) određuje da naknade koje se plaćaju u korist državnog proračuna Republike Hrvatske moraju osigurati optimalnu uporabu radiofrekvencijskog spektra, u skladu s načelima objektivnosti, transparentnosti, razmjernosti i nediskriminacije, pri čemu se osobito treba voditi računa o regulatornim načelima i ciljevima iz članka 5. ZEK-a.

Niti jedan od šest gore navedenih uvjeta određenih citiranom odredbom ZEK-a u konkretnom slučaju nije ispunjen.

### ➤ Optimalna uporaba radiofrekvencijskog („RF“) spektra.

Smatramo da naknada koja je određena u postotku od ostvarenog prihoda nije kadra, po prirodi stvari, osigurati optimalnu uporabu RF spektra.

Naime, ovako određena naknada ne jamči optimalnu uporabu RF spektra s obzirom da je vezana uz parametar (prihod) koji ne mora nužno biti temeljen na optimalnoj uporabi spektra. S obzirom da veći prihod znači i veći iznos naknade, i to neovisno o tome je li taj prihod ostvaren optimalnom uporabom spektra ili ne, ovako određena naknada može proizvesti upravo suprotni efekt jer operatori, u cilju smanjenja troškova, prestaju biti motivirani ulagati u nove tehnologije koje osiguravaju bolju iskoristivost spektra.

Praktičnim pogledom na suštinu nametanja naknada koje su vezane uz iznos prihoda od korištenja nacionalnog RF spektra, nameće se nelogičan zaključak da se tržišna vrijednost prava na uporabu spektra referencira na prihod operatora, čime se dodatno destimulira kvaliteta iskorištavanja spektra i racionalnost uporabe. Ukoliko bi radili usporedbu dva operatora, logično bi bilo u usporedivim okolnostima manju godišnju naknadu za npr. dozvolu naplatiti operatoru koji ostvaruje jednake poslovne rezultate a za to koristi manje resursa, odnosno optimalnije i racionalnije koristi dodijeljeni mu RF pojas.

Iz navedenih razloga predlažemo odrediti naknadu u fiksnom iznosu temeljem kriterija koji su opisani niže ad B.) (Gospodarska vrijednost RF spektra). Na taj način bi se primjerenije postigao namjeravani cilj optimalne uporabe spektra.

Također, iz službenog obrazloženja odredaba Prijedloga pravilnika o naknadama ne proizlazi da bi se u konkretnom slučaju radilo o povećanju administrativnih ili drugih stvarnih troškova upravljanja RF spektrom, a što bi moglo opravdati poskupljenje naknade. Naprotiv, HAKOM kao tijelo nadležno za upravljanje RF spektrom ostvaruje već nekoliko godina za redom znatan višak sredstava u svom proračunu.

Slijedom navedenog, ne vidimo objektivnu i opravdanu potrebu za stvarnim povećanjem ove naknade.

### ➤ **Načelo objektivnosti**

Smatramo da predložena naknada nije određena u skladu s načelom objektivnosti.

Iz službenog obrazloženja odredaba Prijedloga pravilnika o naknadama proizlazi da je predloženi iznos naknade uvjetovan nadoknadom sredstava koja su se do sada prikupljala s osnove plaćanja naknada za krajnje radijske postaje u pretplatničkom sustavu plaćanja usluge (120 kuna godišnje po pretplatniku).

Prema našim kalkulacijama, predloženim povećanjem visine dijela godišnje naknade za dozvolu za uporabu RF spektra s 0,5% na 5% od ukupnog godišnjeg bruto prihoda ostvarenog pružanjem usluga putem dodijeljenog RF spektra, državni proračun će godišnje uprihoditi otprilike 100 milijuna kuna više nego što je to danas slučaj (odnosno, 100 milijuna kuna godišnje više no što danas plaćaju operatori i pretplatnici zajedno na ime ove naknade).

Ovdje se, dakle, ne radi o nadoknadi sredstava koja više neće biti naplaćena od krajnjih korisnika usluge (pretplatnika), već o nečemu trećem što ima nepoznat i nejasan uzrok, smisao i cilj.

U tom kontekstu, razlozi koji su ponuđeni u službenom obrazloženju odredaba Prijedloga pravilnika o naknadama se ukazuju netočnima i nepotpunima.

Smatramo da, u duhu načela objektivnosti, naknadu za dozvolu za uporabu RF spektra valja odrediti u fiksnom iznosu temeljem kriterija koji su opisani niže ad B.) (Gospodarska vrijednost RF spektra).

### ➤ **Načelo transparentnosti**

Smatramo da predložena naknada nije određena u skladu s načelom transparentnosti.

Predložena promjena sustava naknada dramatično povećava trošak postojećim nositeljima dozvola za uporabu RF spektra te dovodi u pitanje transparentnost postupka same dodjele RF spektra s obzirom na uvjete koji su bili poznati u trenutku dodjele postojećih dozvola za RF spektar. U niti jednom trenutku se takva drastična promjena nije mogla razumno predvidjeti. Nositelji dozvola su svoje odluke o ulasku na tržište donijeli temeljem uvjeta koji su im bili poznati u trenutku dodjele dozvola te su se opravdano pouzdali u stabilnost takvih uvjeta.

Nadalje, iz službenog obrazloženja odredaba Prijedloga pravilnika o naknadama nije jasna svrha u koju će se koristiti sredstva prikupljena u držani proračun od naknada za uporabu RF spektra.

Sukladno primjenjivim europskim i nacionalnim propisima, ta svrha može biti jedino pokriće administrativnih troškova vezanih uz gospodarenje RF spektrom i osiguravanje optimalnog korištenja RF spektra. S obzirom da, kako je već rečeno, HAKOM kao tijelo nadležno za upravljanje RF spektrom ostvaruje već nekoliko godina za redom znatan višak sredstava u svom proračunu te predložena struktura naknade nije kadra osigurati optimalnu uporabu RF spektra, u potpunosti je nejasna svrha korištenja sredstava koja se namjeravaju prikupiti prijedlogom izmijenjene naknade. U svakom slučaju, ta svrha ne može biti paušalno povećanje prihoda državnog proračuna radi financiranja javnih izdataka, odnosno radi smanjenja deficita državnog proračuna.



*Authorization Directive* u čl. 14. određuje da je promjena uvjeta korištenja dodijeljenog resursa iznimno dozvoljena, pri čemu je nužno da kumulativno budu zadovoljena slijedeća četiri uvjeta: (i) da se radi o objektivno opravdanim slučajevima, (ii) da je izmjena uvjeta korištenja razmjerna prirodi tog objektivno opravdanog slučaja, (iii) da je namjera izmjene uvjeta korištenja na odgovarajući način unaprijed najavljena, te (iv) da je zainteresiranim stranama omogućen dostatan rok za očitovanje koji ne može biti kraći od 4 tjedna.

U konkretnom slučaju niti jedan od gore navedena četiri uvjeta nije ispunjen.

Niti danas još uvijek nije jasno o kojem bi se to objektivno opravdanom slučaju ovdje radilo, a koji bi opravdavao izvanrednu izmjenu uvjeta korištenja dodijeljenog RF spektra. Službeno obrazloženje odredaba prijedloga pravilnika o tome šuti.

S obzirom da je takav objektivno opravdani slučaj još uvijek nepoznanica, u ovom trenutku nije niti moguće ocijeniti je li predložena izmjena uvjeta korištenja dodijeljenog RF spektra uopće razmjerna prirodi tog nepoznatog objektivno opravdanog slučaja.

U kontekstu opće gospodarske situacije u zemlji, trenutnog stanja na telekomunikacijskom tržištu, primjenjivih telekomunikacijskih propisa i drugih izvora prava (kako europskih tako i domaćih), daljnjeg opstojanja posebne „krizne“ naknade od 6%, ciljeva proklamiranih nacionalnom strategijom razvoja širokopojasnog pristupa Internetu, potrebe daljnjih značajnih investicija u izgradnju i razvoj mreže, smatramo da namjera izmjene uvjeta korištenja dodijeljenog RF spektra nije bila na odgovarajući način unaprijed najavljena.

Operatorima, kao nesporno zainteresiranim stranama, nije omogućen dostatan razumni rok za izražavanje svojih stajališta o ovako značajnom i kompleksnom pitanju koje zahtjeva slojevitu analizu iz raznih aspekata. U svakom slučaju, rok koji je ostavljen (od 25. svibnja do 11. lipnja, dakle, ukupno dva tjedna koja su isprekidana sa tri vikenda i jednim državnim blagdanom) je bitno kraći od minimalno propisanih četiri tjedna. Smatramo da je rok koji je ostavljen prekratak za provođenje potrebnih analiza i pripremu odgovarajućih kvalitetnih komentara s obzirom na važnost i utjecaj predloženih promjena.

### ➤ **Načelo razmjernosti**

Prema primjenjivom europskom regulatornom i pravnom okviru načelo razmjernosti zahtijeva da načini postizanja određenog cilja ne smiju biti veći, odnosno teži od onog što je prikladno i potrebno da se postigne cilj, odnosno da poduzeta radnja treba slijediti legitimni cilj, te da upotrijebljena sredstva da bi se postigao cilj trebaju biti neophodna i najmanje otegotna.

Načelo razmjernosti, kako ga shvaća i primjenjuje Europski sud, ostvaruje se i potvrđuje kroz slijedeća tri testa: (i) test prikladnosti, (ii) test nužnosti te (iii) test razmjernosti *stricto sensu*.

Smatramo da u konkretnom slučaju predložena mjera nije sukladna načelu razmjernosti.

Predložene promjene visine naknade imaju za cilj nadoknadu sredstava koja se danas prikupljaju u državni proračun od strane krajnjih korisnika (pretplatnika), a način postizanja tog cilja je povećanje visine naknade koja drastično prelazi administrativne troškove upravljanja spektrom i koja ne osigurava optimalno korištenje spektra.

Dodatno, kao što je već objašnjeno gore pod načelom objektivnosti, predloženom izmjenom visine naknade bi se prikupilo oko 100 milijuna kuna godišnje više no što je to danas slučaj.

Cilj predloženih izmjena nije jasan. Ako je, hipotetski govoreći, cilj punjenje državnog proračuna, onda način postizanja tog cilja nije prikladan, odnosno neophodan i najmanje otegotan s obzirom da su adresati koji mogu ostvariti spomenuti cilj svi porezni obveznici u državi. Naknada kojom se značajno opterećuje samo 3 poduzetnika u državi, kako bi se rasteretili ostali korisnici u državi nije niti nužna niti najmanje otegotna, a poglavito ne predstavlja minimum potreban za postizanje cilja. Iz navedenih razloga smatramo da predložena izmjena naknade pada na sva tri gore spomenuta testa.

Dodatno, ovdje se radi i o kršenju ustavnopravne kategorije razmjernosti, što se detaljnije obrazlaže niže pod naslovom ad A.5.) (Ustav Republike Hrvatske).

#### ➤ Načelo nediskriminacije

*Framework Directive* nalaže primjenu načela nediskriminacije na način da se osigura da u sličnim okolnostima ne postoji diskriminacija u postupanju prema operatorima pružateljima elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (čl. 9).

Prijedlogom pravilnika o naknadama naknada je određena na način koji dovodi do diskriminacije u postupanju prema korisnicima spektra za pokretne elektroničke komunikacijske mreže u odnosu na ostale korisnike spektra s obzirom da: (i) obvezu plaćanja naknade određene u postotku od ostvarenog prihoda imaju isključivo korisnici spektra za pokretne elektroničke komunikacijske mreže te (ii) se ostalim korisnicima spektra naknade umanjuju zbog, kako se u prijedlogu obrazlaže, opravdanih razloga gospodarske krize i lošeg stanja na tržištu, iako je nedvojbeno da isti razlozi postoje i kod korisnika spektra za pokretne elektroničke komunikacijske mreže.

U službenom obrazloženju odredaba Prijedloga pravilnika o naknadama ističe se da je dosadašnja naknada po svakoj krajnjoj radijskoj postaji diskriminatorna mjera prema *post-paid* korisnicima u odnosu na *pre-paid* korisnike pa da ju stoga treba ukinuti. Ovakvom paušalnom i neobrazloženom tvrdnjom se negiraju značajne razlike u prirodi, obilježjima i funkcioniranju *pre-paid* i *post-paid* usluga mobilne telefonije.

Štoviše, naknada po svakoj krajnjoj radijskoj postaji uvedena je upravo od strane istog ministarstva koje je sad nalazi diskriminatornom. U konačnici, i *pre-paid* korisnici je posredno plaćaju kroz realno skuplje cijene usluga u odnosu na *post-paid* usluge, s tom razlikom što ovu naknadu nije moguće istaknuti na računu kao zasebnu stavku oslobođenu od plaćanja PDV-a zbog same prirode plaćanja *pre-paid* usluga – unaprijed.

Dodatno, ovdje se radi i o kršenju ustavnopravne kategorije zabrane diskriminacije, što se detaljnije obrazlaže niže pod naslovom ad A.5.) (Ustav Republike Hrvatske).

## ➤ Načela i ciljevi regulacije iz čl. 5. ZEK-a

Jedno od načela i proklamiranih ciljeva regulacije iz čl. 5. ZEK-a jest promicanje regulatorne predvidljivosti.

O promicanju regulatorne predvidljivosti smo detaljnije pisali gore pod naslovom ad. A.1.) (Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju) te pod naslovom vezanim uz načelo transparentnosti pa radi izbjegavanja ponavljanja upućujemo na ta izlaganja.

Ovdje želimo ponovno istaknuti da predložena izmjena visine naknade, suprotno načelu promicanja regulatorne predvidivosti, dodatno i značajno otežava postojećim nositeljima dozvole za uporabu RF spektra realizaciju poslovnih planova u tekućoj i narednim godinama za koje su planovi već doneseni ili se već realiziraju, te im se oduzima stvarna mogućnost bilo kakvog budućeg planiranja poslovanja.

Dodatno, ovdje se radi i o kršenju ustavnopravne zaštite prava stečenih ulaganjem kapitala, što se detaljnije obrazlaže niže pod naslovom ad A.5.) (Ustav Republike Hrvatske).

Jedno od načela i proklamiranih ciljeva regulacije iz čl. 5. ZEK-a jest i promicanje djelotvornih ulaganja i inovacija u novu i naprednu infrastrukturu.

O preduvjetima promicanja djelotvornih ulaganja u novu i naprednu infrastrukturu smo detaljnije pisali gore pod naslovom ad. A.1.) (Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju) te pod naslovom vezanim uz načelo transparentnosti pa radi izbjegavanja ponavljanja upućujemo na ta izlaganja.

Ovdje želimo ponovno istaknuti da su povjerenje u pravno-regulatorno okruženje te njegova jasnoća i izvjesnost nužne pretpostavke izbjegavanja negativnog utjecaja na inovacije i ulaganja u novu i naprednu infrastrukturu, koji posljedično dovodi do konfuzije, nerazumijevanja i odgađanja.

Također je zanimljivo da predložene izmjene ne predviđaju oslobađanje od plaćanja povećane naknade za nove i napredne mreže i usluge (npr. podatkovne usluge, M2M usluge i sl.), a niti za ostvarena ulaganja.

## Ad A.3.) EU Smjernica o ovlaštenju, 2002/20/EC, („*Authorization Directive*“)

Kao relevantne za ovaj konkretan slučaj ističemo odredbe točki 30., 31. i 32. preambule te čl. 12., 13. i 14. Direktive o ovlaštenjima.

Citirane točke preambule Direktive o ovlaštenjima, koje predstavljaju osnovu za interpretaciju Direktive, izričito objašnjavaju prirodu naknada koje mogu biti nametnute pružateljima elektroničkih komunikacijskih usluga te njihovu namjenu.

Nadalje, navedene točke preambule uvode načelo razmjernosti između naknada koje se nameću pružateljima elektroničkih komunikacijskih usluga i administrativnih troškova nacionalnih regulatornih tijela, kao i načelo transparentnosti koje određuje obvezu godišnjeg izvještavanja o prikupljenim i potrošenim sredstvima.

Članak 12. Direktive o ovlaštenjima izričito propisuje obvezu država članica da svojim internim zakonodavstvom osiguraju da se naknade plative u sklopu procedura kojima se dozvoljava rad pružateljima telekomunikacijskih usluga moraju koristiti isključivo za pokrivanje administrativnih troškova nastalih prilikom izdavanja, održavanja i kontrole licenci za pružanje telekomunikacijskih usluga, za pokrivanje troškova međunarodne suradnje, harmonizacije i standardizacije te analize tržišta, nadzora, usklađivanja i ostalih vidova kontrole tržišta. Takve naknade uvijek moraju biti proporcionalne troškovima i transparentne, a podaci o prikupljenim naknadama moraju biti godišnje objavljeni.

Čl. 13. Direktive o ovlaštenjima, doduše, dopušta uvođenje naknade za pravo korištenja spektra, ali samo ako to odražava potrebu da se osigura optimalno korištenje tog ograničenog dobra, te uvijek u skladu s načelima objektivnosti, transparentnosti, nediskriminacije i razmjernosti u odnosu na njihovu namjeravanu svrhu, pri čemu će se uvijek voditi računa o općim načelima i ciljevima regulacije.

Čl. 14. Direktive o ovlaštenjima određuje da je promjena uvjeta korištenja dodijeljenog resursa iznimno dozvoljena, pri čemu je nužno da kumulativno budu zadovoljena slijedeća četiri uvjeta: (i) da se radi o objektivno opravdanim slučajevima, (ii) da je izmjena uvjeta korištenja razmjerna prirodi tog objektivno opravdanog slučaja, (iii) da je namjera izmjene uvjeta korištenja na odgovarajući način unaprijed najavljena, te (iv) da je zainteresiranim stranama omogućen dostatan rok za očitovanje koji ne može biti kraći od 4 tjedna.

Predložene izmjene naknade za dozvolu za uporabu RF spektra nisu u skladu sa niti jednim od gore navedenih zahtjeva Direktive o ovlaštenjima.

#### **Ad. A.4.) EU Okvirna smjernica 2002/21/EC, („*Framework Directive*“)**

Prijedlog pravilnika o naknadama je suprotan Okvirnoj smjernici koja u čl. 9. zahtijeva primjenu načela objektivnosti, transparentnosti, nediskriminacije i razmjernosti pri upravljanju spektrom.

Navedena načela su detaljno objašnjena gore pod naslovom ad A.2.) (Zakon o elektroničkim komunikacijama), pa radi izbjegavanja ponavljanja upućujemo na to izlaganje.

Valja ponovno istaknuti da je predloženo povećanje naknade za dozvolu za uporabu RF spektra protivno ciljevima koje Okvirna direktiva želi ostvariti. Svaki namet ovakve prirode prelazi ono što države članice Unije imaju pravo nametnuti.

#### **Ad. A.5.)      **Ustav Republike Hrvatske****

Ustav određuje da su poduzetnička i tržišna sloboda temelj gospodarskog ustroja Republike Hrvatske te da se prava stečena ulaganjem kapitala ne mogu umanjiti zakonom niti drugim pravnim aktom (čl. 49(1) i (4) Ustava). Ustav dalje određuje da se poduzetnička sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti samo zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi (čl. 50(2) Ustava).

Protivno citiranim ustavnim odredbama, predloženim izmjenama se ograničava poduzetnička i tržišna sloboda te se umanjuju prava stečena ulaganjem kapitala, te se to ne čini zakonom, već podzakonskim propisom, odnosno Prijedlogom pravilnika o naknadama, i to iz razloga koji se ne mogu podvesti pod one koje Ustav taksativno nabraja.

Predloženim izmjenama se također krše ustavnopravna načela vladavine prava, razmjernosti te zabrane diskriminacije.

Ustavni sud je u predmetu broj U-I/977/2004 zauzeo načelno stajalište da će ograničenje poduzetničkih sloboda, premda je poduzeto s legitimnim ciljem, povrijediti gospodarska prava propisana Ustavom Republike Hrvatske u svakom onom slučaju kada je očito da ne postoji razuman odnos razmjernosti između načina ili opsega ograničenja poduzetničkih sloboda i ciljeva koji se žele postići u javnom interesu. Razmjernost, naime, može postojati samo u slučaju ako poduzete mjere nisu restriktivnije no što je potrebno da bi se osigurao pravovaljan (legitiman) cilj.

Iako u Ustavu Republike Hrvatske načelo razmjernosti nije izravno normirano, ne može se negirati njegov ubikvitetni značaj. Sud je stajališta da su temeljne slobode i prava čovjeka i građanina, uređena Ustavom, načelno neograničena. Svako ograničenje tih sloboda i prava mora biti propisano zakonom, a ograničenja moraju biti razmjerna legitimnom cilju koji se njima želi postići. To posredno proizlazi iz odredbi čl. 17. Ustava, koje uređuju mogućnost ograničenja temeljnih sloboda i prava zajamčenih Ustavom u tzv. izvanrednim stanjima u zemlji. U čl. 17(2) Ustava, naime, izričito je propisano da opseg ograničenja Ustavom zajamčenih sloboda i prava mora biti primjeren naravi pogibelji, uz istodobnu zabranu nedopustivih posljedica, to jest onih do kojih ne smije doći primjenom navedenih ograničenja. Sukladno tome, u situaciji kada Ustav izričito obvezuje na primjenu zahtjeva razmjernosti (testa proporcionalnosti) u izvanrednim stanjima, ovaj Sud smatra da taj zahtjev tim više vrijedi za vrijeme »redovitog stanja« u zemlji.

Primjena toga načela trebala bi, prema tom stajalištu, jamčiti pravičnu ravnotežu između Ustavom zajamčenih prava i sloboda i javnog interesa koji se želi ostvariti. Razmjernost zakonskih ograničenja ustavnih sloboda i prava treba temeljiti na načelima vaganja i ravnoteže.

U konkretnom slučaju, ne radi se o zakonskim ograničenjima ustavnih sloboda i prava, već se ograničenje pokušava provesti putem podzakonskog propisa.

Cilj koji se želi ostvariti predloženim izmjenama nije jasan. Ova činjenica sama po sebi onemogućuje kritičko preispitivanje načina i opsega ograničenja, što *ab initio* negira ustavnopravno načelo razmjernosti.

Cilj koji se želi ostvariti predloženim izmjenama se zasigurno ne odnosi na zaštitu interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi, a upravo to su jedini iznimni razlozi koji dopuštaju ograničenje.

Ako se cilj koji se želi ostvariti predloženim izmjenama odnosi na opće nenamjensko punjenje državnog proračuna radi pokrivanja javnih potreba, onda se radi o kršenju ustavnopravne zabrane diskriminacije, obzirom da su taj cilj kadri postići svi porezni obveznici u zemlji, a ne samo tri specifična poduzetnika. Predloženim izmjenama se nedvojbeno umanjuju i prava koja su operatori stekli u trenutku izdavanja postojećih dozvola za uporabu RF spektra te plaćanjem inicijalnih naknada za te dozvole. Ta prava se mogu podvesti pod ona koja su stečena ulaganjem kapitala (kapitalni izdaci) te koja uživaju ustavnopravnu zaštitu.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je po svojoj pravnoj prirodi međunarodni ugovor. Sukladno čl. 140. Ustava, međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Njihove se odredbe mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su u njima utvrđeni, ili suglasno općim pravilima međunarodnog prava.

Sukladno ustavnom načelu vladavine prava, U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom. U konkretnom slučaju, a imajući na umu pravnu prirodu SSP-a sukladno odredbi čl. 140. Ustava, Prijedlogom pravilnika o naknadama se krši načelo vladavine prava, obzirom da predložene izmjene naknade za dozvolu za uporabu RF spektra krše obzeve iz čl. 85. SSP-a, kako je objašnjeno gore u pod naslovom ad A.1.) (Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju).

Nadalje, čl. 69. SSP-a utvrđuje obvezu Republike Hrvatske da nastoji osigurati postupno usklađivanje postojećih zakona i budućega zakonodavstva s pravnom stečevinom Zajednice (*acquis*), što uključuje i obvezu Republike Hrvatske da od dana stupanja na snagu SSP-a ne donosi propise koji će biti suprotni primarnim i sekundarnim izvorima europskog prava.

U europsku pravnu stečevinu koja regulira materiju pružanja usluga u pokretnim telekomunikacijskim mrežama svakako spada pravni okvir Europskog Parlamenta i Vijeća koji čine i Okvirna direktiva i Direktiva o ovlaštenjima. Obzirom da je Prijedlog pravilnika o naknadama izrijeckom u suprotnosti s navedenim direktivama, kako je to objašnjeno gore pod naslovima ad A.4.) (Smjernica o ovlaštenju) i ad A.5.) (Okvirna smjernica), donošenjem Prijedloga pravilnika o naknadama prekršit će se SSP-om preuzeta obveza postupnog usklađivanja zakonodavstva s europskom pravnom stečevinom. I na ovaj način se u konkretnom slučaju krši ustavnopravno načelo vladavine prava, obzirom da svi hrvatski propisi moraju biti usklađeni s obvezama preuzetim međunarodnim ugovorima.

Pri ocjeni usklađenosti propisa s međunarodnim ugovorom Ustavni sud mora voditi računa kako se ti međunarodni ugovori (u konkretnom slučaju odredbe SSP-a i s njim u vezi citirane Direktive) interpretiraju i primjenjuju u praksi Europskog suda. O tome više pod narednim naslovom.

#### **Ad A.6.) Sudska praksa Europskog suda**

U predmetu *Albacom* i *Infostrada* Europski sud zauzeo je stanovište da je državama članicama zabranjeno adresatima u telekomunikacijskom sektoru nametati nove ili drukčije financijske terete u odnosu na one dozvoljene Direktivom 97/13/EC (koja sadržajno odgovara u relevantnom dijelu današnjoj Direktivi o ovlaštenjima) samo zato što su adresati nositelji licenci u telekomunikacijskoj industriji za obavljanje telekomunikacijske djelatnosti.

U predmetu *Albacom* i *Infostrada* Europski sud ocjenjivao je usklađenost talijanskog Zakona br. 448 s odredbama primjenjivih Direktiva. Zakonom br. 448 uvedena je obveza nositeljima koncesija u telekomunikacijskim uslugama da plaćaju naknadu u određenom postotnom iznosu od godišnje ostvarenog prihoda.

Prilikom odlučivanja Europski sud postavio je kao temeljno pitanje na koje treba odgovoriti dozvoljava li se Direktivom 97/13/EC državama članicama da zahtijevaju od nositelja odobrenja za pružanje telekomunikacijskih usluga plaćanje određenih financijskih davanja drukčijih od onih određenih Direktivom, neovisno o tome kako se takva davanja nazivaju.

Europski sud je utvrdio da naknada uvedena talijanskim Zakonom br. 448, nije uvedena sa svrhom podmirivanja administrativnih troškova ili osiguravanja optimalne primjene ograničenih resursa. Europski sud je u postupku odbio usvojiti stajalište talijanske vlade, koja se pozivala na analognu primjenu čl. 11. st. 2. Direktive 97/13/EC (uvođenje naknade radi optimalnog iskorištavanja ograničenih resursa), čime je pokušala opravdati naknadu dodatno uvedenu talijanskim Zakonom br. 448.

Ovu je odluku Europski sud obrazložio stanovištem da je ograničenje koje uvodi Direktiva 97/13/EC (pa tako i obveze plaćanja administrativnih naknadi iz čl. 6. i čl. 11.) potrebno interpretirati restriktivno obzirom da iz preambule same Direktive izrijekom proizlazi da je svrha Direktive potpuna liberalizacija telekomunikacijskih usluga i infrastruktura te da nije prihvatljivo bilo kakvo ekstenzivno tumačenje obveza propisanih Direktivom.

Slijedom svega navedenog, Europski sud zaključio je da je talijanski Zakon br. 448 u suprotnosti s ciljevima koje postavlja legislativa Zajednice i da izlazi iz okvira određenih Direktivom 97/13/EC te da u svjetlu navedenog državama članicama nije dopušteno nametanje bilo kakvih naknada nositeljima licenci za telekomunikacijske usluge drukčijih od naknada koje su propisane i čija je namjena jasno određena Direktivom 97/13/EC.

U postupcima koje je Europska komisija pokrenula protiv pojedinih država (Španjolska, Francuska, Mađarska) koje su uvele posebne naknade izravno telekom operatorima jasno je izražen stav Europske komisije kako EU regulatorni okvir zahtijeva da naknade koje telekom operatori plaćaju trebaju biti isključivo, izričito i direktno povezane s pokrivanjem troškova reguliranja telekom sektora, a ne za generiranje dodatnih prihoda državnim proračunima.

Pri tome Europska komisija dodaje kako povećanje financijskog opterećenja operatora može imati utjecaj na račune korisnika, narušiti tržišno natjecanje i spriječiti investicije u sektoru za koji se očekuje da predvodi rast sukladno *Digitalnoj Agendi*.

## **Ad B.) Gospodarska vrijednost radiofrekvencijskog spektra**

Povećanjem visine naknade za dozvolu za uporabu RF spektra država nastoji umjetno i drastično povećati gospodarsku vrijednost postojećeg radiofrekvencijskog spektra kojeg koriste mobilni operatori.

Za takvu drastičnu promjenu gospodarske vrijednosti spektra nisu ponuđeni nikakvi objektivni razlozi ili racionalna objašnjenja.

Intrinzični i vanjski čimbenici koji moraju biti uzeti u obzir prilikom procjene gospodarske vrijednosti RF spektra ne opravdavaju deseterostruko povećanje gospodarske vrijednosti RF spektra u konkretnom slučaju.

RF spektar nema prirodenu vrijednost već njegova vrijednost proizlazi od njegove uporabe u proizvodnji usluga. Današnja vrijednost je jednostavno sadašnja vrijednost buduće dobiti koja se može ostvariti uporabom tog nacionalnog resursa.

Rastom profitabilnosti obavljanja usluga temeljenih na RF spektru, primjerice zbog povećanja potražnje za tim uslugama, raste i vrijednost spektra kao imovine. Isto tako, ako se budući priljev dobiti od obavljanja usluga temeljenih na RF spektru smanji, primjerice zbog povećanja troškova obavljanja tih usluga ili zbog negativnog rasta zasićenog tržišta, tada se vrijednost spektra kao imovine smanjuje.

Izvedena vrijednost RF spektra temelji se na dodanoj vrijednosti koja nastaje uporabom tog spektra te, u tom kontekstu, nije podložna diskrecijskoj ili arbitrarnoj ocjeni javnih vlasti.



Opće gospodarske prilike u zemlji, pad kupovne moći građana, sveopći pad privatne potrošnje, uvođenje „krizne“ naknade od 6% na prihod od govornih, SMS i MMS usluga u ljetu 2009. godine te ostali slični čimbenici su negativno utjecali na tržište mobilnih telekomunikacija u Republici Hrvatskoj, jer su pojačali učinke recesije i promjene navika potrošača u odnosu na korištenje mobilnih komunikacijskih usluga, što se vidi iz sljedeće tablice:

in'000 EUR	2009	2010	2011	2010 vs 2009	2011 vs 2010
Vipnet	476.861	451.923	403.649	-5,2%	-10,7%
T-Mobile	549.818	528.379	468.559	-3,9%	-11,3%
Tele2	122.254	141.422	143.938	15,7%	1,8%

Kako je vidljivo iz gornjih podataka, nacionalni operatori su 2009. godine zajedno ostvarili 1,149 milijardi EUR prihoda, 2010. 1,122 milijardi EUR, a 2011. 1,016 milijardi EUR prihoda. Tržište mobilnih komunikacijskih usluga je dakle 2011. godinu okončalo prihodima koji su za 133 milijuna EUR manji od prihoda ostvarenih 2009., što predstavlja pad prihoda od 13,09 posto.

Kad se uspoređi ostvareni prihod iz 2009. godine i ostvareni prihod iz 2011. godine, proizlazi da je Vipnet ostvario pad prihoda od 15,35 posto, dok je T Mobile ostvario pad prihoda od 14,78 posto. Valja pritom napomenuti još i to da je u četvrtom kvartalu 2009. godine, od 1.10. do 31.12.2009., HT ostvario svoj najgori kvartalni rezultat te godine, a Vipnet je ostvario tek nešto malo bolji kvartalni rezultat od najslabijeg kvartalnog rezultata te godine.

K tome se još može napomenuti, da je retrospektivno, uzimajući u obzir rezultate ostvarene u 2010. i 2011. godini, i prosječna cijena govornih poziva u pokretnim mrežama u Republici Hrvatskoj u kontinuiranom padu, te da je cijena u tom tržišnom segmentu kod poduzetnika Vipneta pala za 12,4 posto. Naime uz razmjerno postojeće podatke o ukupnom volumenu minuta razgovora u govornim pozivima (oscilacije su skromne), ukupni pad prihoda može se objasniti samo padom prosječne cijene govornih usluga.

Iz gornjih podataka je razvidno da bi gospodarska vrijednost RF spektra danas trebala padati, a ne rasti.

Razmatrajući kako potencijalne troškove tako i prihode te dodanu vrijednost i konačno vrijednost spektra, postoje brojni čimbenici koji se ne mogu ignorirati. Oni se mogu svrstati u dvije kategorije<sup>1</sup>:

a. **Intrinzični čimbenici** – to su čimbenici koji pripadaju samom spektru i koje nijedna vlada ne može promijeniti:

- čimbenici koji potječu iz zakona fizike, ili
- uslijed svjetskih trendova (primjerice harmonizacija), ili
- međunarodne obveze (primjerice dodjela frekvencija, bilateralni ili multilateralni ugovori o koordiniranju uporabe frekvencija)

<sup>1</sup> Izvori:

1. ITU, John Alden, Dopredsjednik, Freedom Technologies, «Exploring the Value and Economic Valuations of Spectrum» («Istraživanje vrijednosti i gospodarskog vrednovanja spektra»), rujan 2011. godine
2. The Brattle Group, Inc., Coleman Bazelon, «The Economic Basis of Spectrum Value» («Gospodarska osnova vrijednosti spektra»), travanj 2011. godine



- b. **Vanjski čimbenici** – to su čimbenici koji se primjenjuju različito u svakoj državi, bilo zbog fizičkih ili demografskih svojstava, povijesne, kulturne ili pravne baštine ili, što je prigodnije, kao posljedica politike i propisa nacionalnih vlada.

Ti su čimbenici toliko brojni i, što je još važnije, toliko ključni za realno vrednovanje spektra da ih je predlagatelj promjene visine naknade za uporabu RF spektra u svakom slučaju morao uzeti u obzir.

S obzirom da su intrinzični čimbenici zadane kategorije te su zapravo van utjecaja hrvatskih javnih vlasti, ovdje ih nećemo detaljnije pojašnjavati. Dovoljno je reći da ograničenja koja proizlaze iz međunarodnih (bilateralnih ili multilateralnih) sporazuma utječu značajno na vrijednost određenog dijela spektra. Spektar koji je međunarodno dodijeljen radarima, satelitskoj radionavigaciji, osmatranju Zemlje ili odašiljanju TV ili radio signala, možda neće biti praktično na raspolaganju za mobilne usluge (primjerice), bilo zbog toga što bi smetnje iz susjednih država bile neizdržive u pograničnim područjima ili zbog toga što bi smetnje prouzrokovane mobilnom uslugom bile neprihvatljive za druge države. Ova dilema oko prekogranične koordinacije može biti naročito teška u regijama u kojima su nacionalne granice česte i blizu jedne drugima (kao što je to slučaj s Hrvatskom).

Vanjski čimbenici se mogu okvirno dijeliti u tri vrste vanjskih čimbenika:

- fizička obilježja tržišta,
- društveno-gospodarska i politička obilježja tržišta, i
- politiku i regulatorno upravljanje tržištem.

**Fizički čimbenici tržišta.** Zemljopisne i topografske varijacije i zapreke mogu utjecati na vrijednost spektra. Dozvole za uporabu spektra koje pokrivaju otoke, ruralna, prigradska ili jako naseljena urbana područja mogu uzimati u obzir vrijednost spektra. Nadalje, ovim razmatranjima bi trebalo dodati tehničke čimbenike poput dostupnosti solidne opskrbe električnom energijom i fizička ograničenja ili zapreke u odnosu na mogućnost postavljanja mrežne infrastrukture. Ovi fizički čimbenici mogu povećati troškove izgradnje i održavanja mreže, čak i za bežične mreže. To može biti ozbiljan čimbenik, naročito u malim državama i državama u razvoju gdje postoji snažan pritisak usmjeren na smanjenje potrošačkih cijena telekomunikacijskih usluga. U tom kontekstu, obveze pokrivenosti koje su obuhvaćene dozvolama za uporabu mogu znatno utjecati na vrijednost predmetnog spektra s gledišta nositelja dozvole.

**Društveno-gospodarski čimbenici tržišta.** Kod određivanja da li – i koliko – vrednovati spektar, trebalo bi pogledati i profil stanovništva države, u svim aspektima. To uključuje gustoću naseljenosti i distribuciju – i podudara li se gustoća s fizičkim zemljopisnim karakteristikama teritorija koji se može pokrivati uslugama na troškovno učinkovit način. Može također obuhvaćati demografske čimbenike, poput distribucije po starosnoj dobi, distribucije po prihodima i visinu prihoda. Načelno govoreći, tržišta s visokim razvojnim potencijalom, visokom gustoćom naseljenosti i malim brojem zemljopisnih zapreka mogla bi se smatrati dobrim za ulaganja.

**Političko i regulatorno okruženje.** Šire političko i regulatorno okruženje može značajno utjecati na vrednovanje spektra. Ako vlasnik dozvole za uporabu spektra nije siguran u to može li doći do izmjene regulatornih obveza, vrijednost spektra će se u određenoj mjeri smanjiti. Ova nesigurnost proizlazi iz (ne)dosljedne primjene ili česte izmjene propisa koji se odnose na poslovanje te iz opće političke, društvene i gospodarske klime. Propisi ili mjere koji *de facto* sputavaju ulaganja mogu nepovoljno utjecati na buduće prihode vlasnika dozvola za uporabu spektra te posljedično umanjiti vrijednost dodijeljenog spektra. I obrnuto, regulatorno okruženje koje pruža sigurno, fleksibilno i stabilno okruženje za ulaganja može donijeti višu vrijednost spektra. Mogućnost neočekivanih regulatornih naknada nakon dodjele ili zahtjeva vezanih uz *roaming* također bi mogli utjecati na smanjivanje utvrđene vrijednosti spektra.

Kada se gore navedeni čimbenici promatraju u kontekstu hrvatskih prilika, nedvojbeno proizlazi da se bilo kakvo povećanje gospodarske vrijednosti spektra u konkretnim okolnostima ne može objektivno i opravdano braniti. Razvidno je da niti jedan od prethodno navedenih i obrazloženih čimbenika nije izmijenjen nabolje kako bi se omogućilo stvaranje bilo kakve značajne dodane vrijednosti uporabe postojećeg radiofrekvencijskog spektra.

Nedavna službena izvješća o tržištu HAKOM-a i Hrvatskog zavoda za statistiku jasno pokazuju da je tržište mobilnih usluga zasićeno te već nekoliko godina uzastopce bilježi kontinuirani pad vrijednosti, te uz jasno vidljivu prisutnost i ostalih prepoznatljivih negativnih trendova i devijacija, sva tri nacionalna mobilna operatora suočena su sa smanjenjem prihoda i profitabilnosti. Čak i najmanji operator, koji bi, radi svoje strategije „izazivača“, trebao iskazivati stalni rast, u posljednjim kvartalnim izvješćima iskazuje negativne trendove financijskih pokazatelja. Izvješća potvrđuju da se smanjuje broj korisnika mobilnih usluga, a što je još gore, i broj korisnika bežičnih širokopojasnih usluga, što očito pokazuje ozbiljne negativne trendove u mobilnoj industriji u Hrvatskoj.

Nadalje, pravno-regulatorni okvir poslovanja jest nepredvidljiv, odnosno u potpunosti izostaje osiguravanje sigurnog, fleksibilnog i stabilnog okruženja za kapitalna ulaganja.

S druge strane, potrebna su velika ulaganja u razvoj i održavanje mreže, koja su u značajnoj mjeri sputana poteškoćama u gradnji elektroničke komunikacijske infrastrukture uzrokovanim konfliktnim propisima, nedosljednom, nepravilnom ili sporom primjenom propisa te raznim administrativnim barijerama. Daljnji ograničavajući faktori su i ograničenja proizašla iz zemljopisnih i topografskih varijacija koje su prisutne u našoj zemlji a koja ograničenja značajno povećavaju troškove izgradnje i održavanja mreže, pad kupovne moći građana, obveze pokrivenosti u kontekstu gustoće naseljenosti i njene distribucije.

Nakon drastičnog pada industrijske proizvodnje od 9,4% i izvoza od čak 20%, u travnju ove godine je na godišnjoj razini i promet u trgovini na malo pao 7,3%. To je znatno više nego što se očekivalo, što ukazuje na daljnje slabljenje opće gospodarskih aktivnosti. Za usporedbu, prema podacima *Eurostata*, promet u maloprodaji u eurozoni pao je za 2,5%, a u EU27 za 1,9%. To predstavlja ubrzanje pada potrošnje s obzirom na to da je ona u ožujku ove godine pala za 1,1%. Podatak je i znatno lošiji nego što se očekivalo. Makroekonomisti su očekivali pad potrošnje za 1,9% do maksimalno 3,5%. Riječ je o najvećem padu potrošnje od travnja 2010., kada je pad iznosio 8%. Tako oštar pad mogao bi izazvati smanjenje prognoza rasta za cijelo gospodarstvo. I ovi podaci nedvojbeno imaju utjecaj na gospodarsku vrijednost RF spektra.

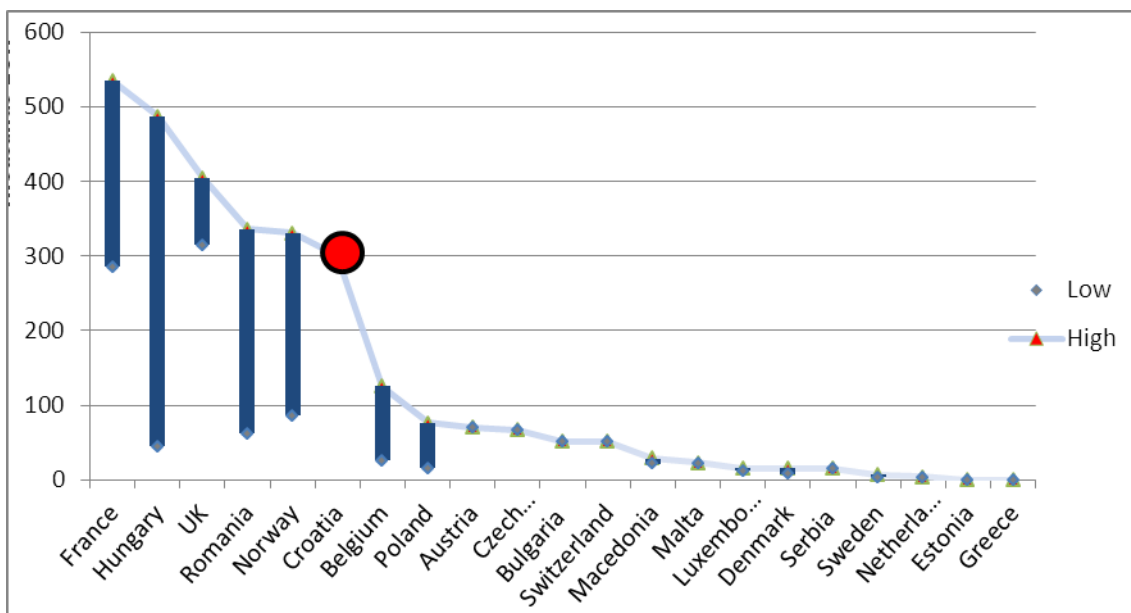
Pravila zaštite javnosti od elektromagnetskih polja, odnosno rastuća zabrinutost stanovništva diljem svijeta u vezi potencijalnih posljedica širenja baznih stanica dovela je do sve strožih zakona i propisa radi osiguranja zaštite javnosti od elektromagnetskih zračenja. Ovo dodatno ograničava razvoj mreža u višim frekvencijskim pojasevima gdje će stoga postati sve teže ostvariti lokacije za nove bazne stanice. Percepcija krajnjih korisnika i rastući subjektivni strah od malignih bolesti uzrokovanih elektromagnetskim zračenjem svakako nije zanemariv faktor. Sve to zajedno također smanjuje mogućnost utvrđivanja više vrijednosti spektra.

Sve gore navedeno predstavlja samo neke od značajnijih čimbenika koji nedvojbeno negativno utječu na stvarnu gospodarsku vrijednost radiofrekvencijskog spektra. Lista svih relevantnih čimbenika je znatno duža.

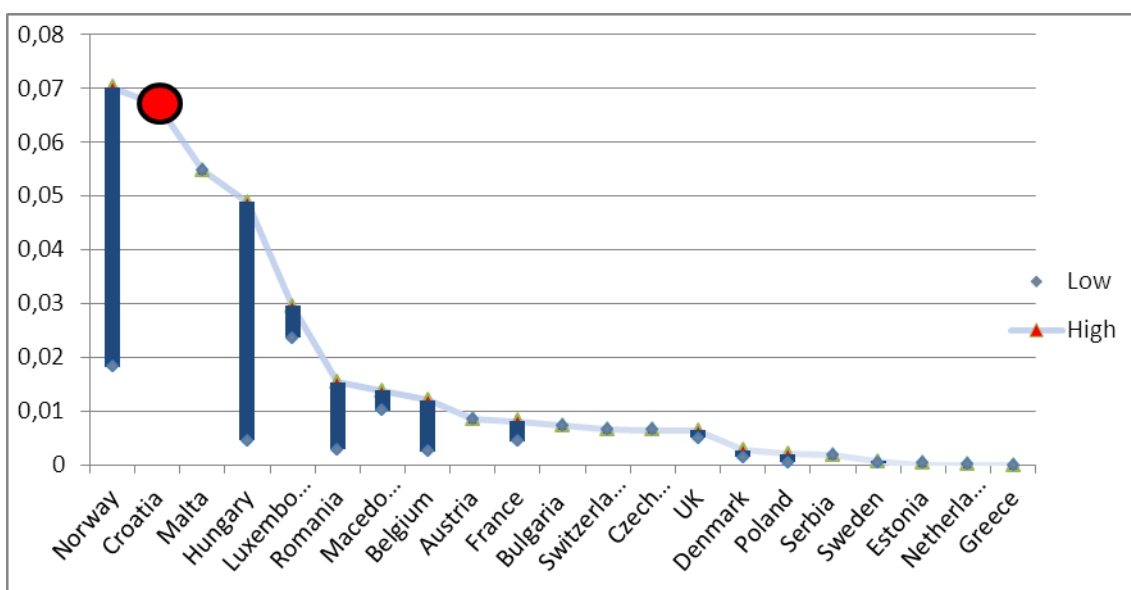
### Ad C.) Najskuplja naknada za uporabu RF spektra u Europi

Republika Hrvatska predloženim izmjenama namjerava nametnuti najskuplje naknade za dozvole za uporabu RF spektra u državama Europske unije i jugoistočne Europe, što pokazuju grafičke usporedbe u nastavku na temelju analize referentnih podataka u EUR/MHz/stanovniku (Izvor: *Cullen International*).

Tablica 1.: Referentna analiza naknada za RF spektar u '000 EUR/MHz



Tablica 2.: Referentna analiza naknada za RF spektar u EUR/MHz/stanovniku



Prema našim kalkulacijama, razlika koju će Vipnet morati platiti sukladno predloženim izmjenama visine naknade u odnosu na postojeći iznos naknade iznosi 114 milijuna kuna, odnosno gotovo jednu četvrtinu (25%) neto dobiti Vipneta za prošlu poslovnu godinu. Ukupan iznos naknada plativih u vezi s uporabom RF spektra iznosi gotovo polovinu (48%) neto dobiti Vipneta ostvarene u prošloj poslovnoj godini.

Predložene izmjene naknade obuhvaćaju i usluge širokopojasnog pristupa čime će se značajno ograničiti inovacije i ulaganja u novu i naprednu infrastrukturu, što će posljedično negativno utjecati na ostvarenje ciljeva zadanih Strategijom razvoja širokopojasnog pristupa Internetu u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2012. do 2015. godine te ciljeva proklamiranih u jednom od sedam akcijskih planova Europske komisije „*Digital Agenda for Europe*“ kao sastavnim dijelom strategije EU pod nazivom „*Europe 2020*“. Predložena mjera će neminovno rezultirati povećavanjem postojećeg digitalnog jaza.

\* \* \* \* \*

Na kraju, ističemo nomotehničku pogrešku u Prijedlogu pravilnika o naknadama, obzirom da je stupanje na snagu odredaba o brisanju naknade za krajnje radijske postaje u pretplatničkom sustavu plaćanja usluge predviđeno na dan 1. siječnja 2013. godine, dok taj isti datum nije predviđen kao dan stupanja na snagu odredbe o izmjeni visine naknade za dozvolu za uporabu RF spektra sa 0,5% na 5% ukupnog godišnjeg bruto prihoda od usluga koje se pružaju putem RF spektra, a čiji su obveznici operatori pokretnih komunikacija.

Kao zaključak, iz svih prethodno navedenih razloga, predlažemo ne mijenjati uvjete korištenja, strukturu i visinu naknade za dozvolu za uporabu RF spektra.

VIPnet d.o.o.