



Agencija za komunikacijska omrežja in storitve RS
Stegne 7
1000 Ljubljana

Ljubljana, 23. 2. 2018

Zadeva: **Predlogi sprememb splošnih aktov o določitvi prenosne hitrosti za funkcionalen dostop do interneta, o kakovosti univerzalne storitve in o načinu izračuna neto stroškov univerzalne storitve in nematerialnih koristi**

Zveza: **Opr. št. 38243-5/2017**

Spoštovani,

Agencija za komunikacijska omrežja in storitve RS (v nadaljevanju: Agencija) je dne 22. 1. 2017 na spletni strani objavila analizo vpliva sprememb ter predloge sprememb splošnih aktov o določitvi prenosne hitrosti za funkcionalen dostop do interneta, o kakovosti univerzalne storitve in o načinu izračuna neto stroškov univerzalne storitve.

Agencija je po opravljeni analizi predlagala novo prenosno hitrost za funkcionalen dostop do interneta, ki omogoča širokopasovni dostop. Nova predlagana prenosna hitrost za funkcionalen dostop do interneta naj bi bila 10 Mbit/s. To je Agencija določila na podlagi podatkov, po katerih širokopasovni dostop v Sloveniji že uporablja vsaj polovica gospodinjstev, pri čemer pa vsaj 80 odstotkov teh gospodinjstev že uporablja predlagano prenosno hitrost. Predlog Agencije pomeni, da bi širokopasovni dostop postal del univerzalne storitve, kar bi omogočilo vsem končnim uporabnikom možnost do priključitve na širokopasovne storitve.

A1 Slovenija, d.d. pozdravlja generalna prizadevanja Agencije za zagotovitev širokopasovnega dostopa do interneta vsem prebivalcem Slovenije, tudi v okviru univerzalne storitve, **smo pa zadržani do metodologije ter posledično nekaterih ključnih ugotovitev. Prvenstveno predlagamo, da Agencija ne hiti s sprejemom sprememb, ki bodo imele znatne finančne posledice predvsem se je treba osredotočiti na ključne ugotovitve, ki narekujejo predlagane spremembe.**

Po podrobnem pregledu izvedene analize in argumentov za tako bistven dvig prenosne hitrosti dostopa do interneta, ki je med drugim tudi glede na izvedeno analizo Agencije unikaten v evropskem merilu, vendarle žal ugotavljamo, da je **Agencija bistveno podcenila vpliv predlaganega**

dviga prenosne hitrosti iz sedanjih 264 kbit/s na 10/1 Mbit/s tako glede na potencialno število priključkov, ki jih bo potrebno omogočiti/nadgraditi kakor tudi utemeljenost stroška, ki bo za to potreben.

Opozarjamo tudi na vidik predvidljivosti, saj predlagana sprememba prihaja po analizi, ki glede na zadnjo analizo Agencije¹ ne prinaša nobenih takšnih sprememb, ki bi upravičevale potrebo po spremembah. A1 Slovenija glede na to, povsem utemeljeno pri načrtovanju poslovanja (razvoj storitev, širitev poslovanja, investicije) za prihodnji 2 leti ni pričakoval sprememb in ni namenila rezervacije sredstev, ki bi bile potrebne za vplačilo v kompenzacijski sklad – če je Agencija v letu 2016 odločila, da ni razlogov za povišanje (vir: AKOS, UNIVERZALNA STORITEV - ANALIZA VPLIVA SPREMEMBE PRENOSNE HITROSTI ZA FUNKCIONALEN DOSTOP DO INTERNETA-DOKUMENT ZA JAVNO RAZPRAVO, julij 2016, opr. št. 38243-5/2016/9):

tako na strani 55

Na podlagi zgoraj navedenih dejstev, predvsem zaradi že danes zelo majhnega števila potencialnih upravičencev za funkcionalen dostop do interneta, ki se bo po pričakovanjih Agencije še zmanjšalo ob polni izvedbi obveznosti pokrivanja družbe Si.mobil leta 2017 ter zaradi izgradnje širokopasovnih omrežij naslednje generacije s pomočjo javnih sredstev, kot predvideva Načrt, ter ob delujoči konkurenci ponudnikov na trgu satelitskega dostopa do interneta, se je Agencija odločila za **predlog B, to je ohranitev sedanje prenosne hitrosti.**

ter dalje (ista stran):

prenosne hitrosti. Navedeno pomeni, da se širokopasovna hitrost za funkcionalni dostop do interneta vključi kot del univerzalne storitve in posledično naloži takšna obveza izvajalcu te storitve šele čez 3 leta, kar bi skupaj z do sedaj veljavno obvezo za izvajalca predmetne univerzalne storitve obsegalo ravno 5 letno obdobje, kot je to tudi predvideno v 118. členu ZEKom-1. Ob pripravi ponovnega razpisa za vse storitve iz nabora univerzalne storitve, torej po poteku 3 letnega obdobja, pa bo jasna tudi

po našem mnenju glede na omenjeno dejstvo, da ni prišlo do bistvenih sprememb na področju, ni razloga, da bi A1 Slovenija kot dober gospodar lahko sklepal na tak popoln zasuk Agencije v izhodiščnih predpostavkah. Menimo, da bi bila odločitev, da se v letošnjem letu še ne poviša hitrost oziroma se ta ne poviša v tako skokovitem obsegu, povsem uravnotežena, kar pa ni mogoče reči za vpliv, ki bi ga prinesel kompenzacijski sklad.

Glede na načrtovano časovnico doseganja ciljev Digitalne Slovenije 2020 namreč ne vidimo smiselne potrebe po neracionalni porabi zasebnih sredstev na področjih kjer bodo v naslednjih treh letih porabljena javna sredstva za gradnjo širokopasovnih omrežij ultra visokih hitrosti (najmanj 100 Mbit/s). **A1 Slovenija zato ocenjuje, da je določitev funkcionalnega dostopa do interneta 10 Mbit/s previsoka in predlaga, da se zaenkrat le-ta določi na hitrost 1 Mbit/s.**

¹ http://www.akos-rs.si/files/Javna_posvetovanja/2016/1_7/AKOS-Analiza-vpliva-spremembe-prenosne-hitrosti-za-funkcionalen-dostop-do-interneta-Javna-razprava.pdf

V nadaljevanju podajamo komentarje na utemeljitev Agencije za določitev predlagane funkcionalne hitrosti dostopa do interneta in naše argumente za predlagano drugačno (nižjo) funkcionalno hitrost dostopa do interneta kot univerzalno storitev na celotnem ozemlju.

1. Zakon o elektronskih komunikacijah (v nadaljevanju: ZEKom-1) v 124. členu določa način določitve najvišje še dopustne hitrosti funkcionalnega dostopa do interneta kot univerzalno storitev, ne izključuje pa možnosti določitve nižje hitrosti

Agencija v obrazložitvi novega predloga prenosne hitrosti za funkcionalen dostop do interneta 10 Mbit/s navaja, da jo je določila na podlagi podatkov, po katerih širokopasovni dostop v Sloveniji že uporablja vsaj polovica gospodinjstev, pri čemer pa vsaj 80 odstotkov teh gospodinjstev že uporablja predlagano prenosno hitrost. Predlog Agencije pomeni, da bi širokopasovni dostop postal del univerzalne storitve, kar bi omogočilo vsem končnim uporabnikom možnost do priključitve na širokopasovne storitve.

Veljavna določba 124. člena ZEKom-1 po našem mnenju določa najvišjo še dopustno hitrost dostopa do interneta, ki jo za funkcionalni dostop do interneta lahko določi Agencija, ne omejuje pa te hitrosti navzdol (ZEKom-1 določa termin »vsaj« kar lahko pomeni tudi »več kot« 80 odstotkov). Vse hitrosti dostopa do interneta nižje od 10 Mbit/s uporablja več kot 80 odstotkov gospodinjstev v Sloveniji, ki uporablja širokopasovni dostop do interneta. Po našem mnenju je z namenom racionalne določitve hitrosti funkcionalnega dostopa do interneta v besedilo člena vključena varovalka, ki preprečuje naložitev (prevelikega) neupravičenega finančnega bremena izvajanja univerzalne storitve izvajalcu univerzalne storitve in posledično vsem operaterjem na trgu, v primeru vzpostavitve kompenzacijskega sklada), to je izdelava analize vpliva prenosne hitrosti, pri čemer analiza upošteva tudi predvidene stroške izvajanja takšne obveznosti.

Prvi odstavek 124. člena ZEKom-1 eksplicitno navaja, da Agencija pri določitvi prenosne hitrosti, primerne za funkcionalen dostop do interneta poleg ostalih vidikov sledi cilju minimalnega izkrivljanja trga. V primeru, da bi (bo) zagotovitev predlagane prenosne funkcionalne hitrosti dostopa do interneta predstavljala visok neto strošek izvajanja univerzalne storitve, ki jo bodo (so)financirali ostali operaterji na trgu, bi to nedvomno predstavljalo izkrivljanje konkurence. Ostali operaterji bodo svoje finančne vire namesto v investiranje izgradnje lastnega omrežja in razvoja lastnih storitev namenjenih končnim uporabnikom, vse s ciljem povečevanja konkurence, preusmerili v financiranje izvajalca univerzalne storitve in razvoj njegovega omrežja (za hitrosti 10 Mbit/s), ki ne bo nujno regulirano.

2. Univerzalna storitev ni namenjena zagotavljanju paketnih storitev

V svoji obrazložitvi Agencija navaja, da se bo s predlagano spremembo prenosne hitrosti na 10 Mbit/s vsem končnim uporabnikom enakovredno omogočil dostop do paketnih storitev na celotnem območju države. Nadalje navaja, da se s tem povečuje korist za končne uporabnike ter spodbuja razvoj informacijske družbe v Sloveniji, ki gre v smer pokritosti celotnega ozemlja z NGN omrežjem. Agencija želi s predlogom spodbuditi razvoj e-storitev ter prispevati k izboljšanju položaja Slovenije na tem področju na evropski ravni (DESI indeks).

Prepričani smo, da zagotavljanje paketnih storitev ni in ne more biti temelj za določitev (funkcionalne) prenosne hitrosti dostopa do interneta kot to utemeljuje Agencija. Agencija navaja, da je v Sloveniji opazen trend ponujanja konvergenčnih storitev in rast naročniških priključkov v paketih storitev (trojčki, četverčki). S predlagano spremembo prenosne hitrosti na 10 Mbit/s naj bi se vsem končnim uporabnikom enakovredno omogočil dostop do paketnih storitev na celotnem območju države.

Po našem mnenju so paketne storitve sestavljene iz treh in več medsebojno, za potrebe definiranja univerzalne storitve, ločenih storitev. Da je namen zagotavljanja univerzalne storitve dostop do govornih in podatkovnih storitev, ne pa tudi storitev dostopa do IPTV in v zvezi z njo povezanih storitev (npr. ogled z zamikom, programov HBO in PRO PLUS ipd.) izhaja tudi iz Direktive 2002/22/ES o univerzalnih storitvah². Le-ta v sklopu zagotavljanja univerzalne storitve svojem v 4. členu določa zagotavljanje dostopa na fiksni lokaciji in zagotavljanje telefonskih storitev, v zvezi s čemer od držav članic pričakuje, da zagotovijo:

- da vsaj eno podjetje izpolnjuje vse razumne zahteve za priključitev na javno komunikacijsko omrežje na fiksni lokaciji.
- zagotovljena priključitev mora podpirati govorne, faksimilne in podatkovne komunikacije z dovolj velikimi podatkovnimi hitrostmi, da omogočajo funkcionalen dostop do interneta, pri čemer se upoštevajo prevladujoče tehnologije, ki jih uporablja večina naročnikov, in tehnična izvedljivost.
- da vsaj eno podjetje izpolnjuje vse smiselne zahteve za zagotavljanje telefonske storitve, javnosti dostopne prek omrežne priključitve iz odstavka 1, ki omogoča odpravljanje in sprejemanje nacionalnih in mednarodnih klicev.

Veljavni regulativni okvir državam članicam prepušča sicer široko polje določanja hitrosti funkcionalnega dostopa do interneta, nikakor pa ni dvoma, da socialna vključenost, ki je cilj zagotavljanja univerzalne storitve v telekomunikacijah ne more biti definirana z dostopom do IPTV, posebej ne v nekonkurenčnih pogojih zagotavljanja vsebin kot smo jim priča v Sloveniji saj bi s tem lahko bilo povzročeno bistveno izkrivljanje konkurence na trgu.

Glede na ambiciozne cilje Digitalne Slovenije 2020, ko naj bi imela vsa gospodinjstva v Sloveniji zagotovljeno hitrost dostopa do interneta 100 Mbit/s, in glede na to, da je rok za doseg načrtovane funkcionalne hitrosti dostopa do interneta dve leti, to je leto 2019, ne vidimo racionalne potrebe po uvajanju dragih (začasnih) rešitev v prehodnem obdobju.

Zagotovitev funkcionalne hitrosti dostopa do interneta 1 Mbit/s verjetno za izvajalca univerzalne storitve ne bi predstavljala neupravičenega finančnega bremena in posledično ne bi predstavljala dodatnih stroškov ostalim operaterjem na trgu, končnim uporabnikom pa bi v prehodnem obdobju

² Direktiva 2009/136/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 o spremembah Direktive 2002/22/ES o univerzalnih storitvah in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami, Direktive 2002/58/ES o obdelavi osebnih podatkov in varstvu zasebnosti na področju elektronskih komunikacij in Uredbe (ES) št. 2006/2004 o sodelovanju med nacionalnimi organi, odgovornimi za izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnikov

treh let omogočila dejanski funkcionalni dostop do interneta (ne pa nujno do ostalih na internetni protokol vezanih storitev, kot je IP TV).

3. Ocena ekonomskih posledic predloga Splošnega akta o določitvi prenosne hitrosti primerne za funkcionalen dostop do interneta za ponudnika ter višina (so)financiranja izvajanja univerzalne storitve je podcenjena

Glede konkretnih navedenih števil nepokritih gospodinjstev, ki bi bili po sprejemu predlaganega Splošnega akta o prenosni hitrosti, primerni za funkcionalen dostop do interneta kot jih navaja Agencija v svoji analizi, **se družba A1 Slovenija zelo težko opredeli, saj gre za precej nejasno analizo, kjer ni znan niti natančen vir podatkov, ki so služili za izvedbo analize** (npr. ali gre za nadgradnjo baznih postaj izključno Telekom Slovenije ali vseh mobilnih operaterjev, izrazito nesorazmerje med izraženim komercialnim interesom Telekom Slovenije in ostalih operaterjev). Ob tej predpostavki nejasnosti je zelo pavšalna tudi ocena predvidenega stroška zagotovitve predlagane funkcionalne hitrosti dostopa v okviru univerzalne storitve.

V točki 9.1.2. Agencija govori o priključkih, ki imajo naročen internet z nižjimi hitrostmi dostopa do interneta kot je predlagan funkcionalni dostop 10 Mbit/s, teh naj bi bilo 93.912 (pri čemer niso šteta gospodinjstva, ki nimajo naročenega interneta in jim tehnična zmogljivost omrežne priključne točke tega ne omogoča). V točki 9.1.3. je nato navedeno bistveno nižje število upravičencev (1.897), ki naj bi bilo izračunano na podlagi (ne)razpoložljivosti ustrezne omrežne priključne točke na fiksni lokaciji in pokritjem z LTE mobilnim signalom in zunanjo anteno. Kot izhaja iz analize je ocena možnosti pokrivanja z mobilnim signalom, ki bi omogočal dostop do interneta 10 Mbit/s izračunana preveč pavšalno in nekritično. Kar ni sprejemljivo glede na končne učinke izvedbe zagotavljanja univerzalne storitve.

Agencija ne pojasni ali bo strošek nadgradnje bazne postaje v primeru, če bo nadgrajena na LTE z namenom zagotavljanja dostopa do interneta na fiksni lokaciji vsem gospodinjstvom, ki so upravičeni do univerzalne storitve, financiral izvajalec univerzalne storitve iz lastnih sredstev ali bo upravičen ta strošek prikazati kot del neupravičenega bremena izvajanja univerzalne storitve. Ta podatek bi lahko drastično spremenil prikazano sliko ocene tako števila potencialnih upravičencev kakor tudi višino ocenjenega stroška zagotovitve funkcionalnega dostopa do interneta le-tem.

Še več, Agencija sama v točki 9.3. navaja, da na področjih, kjer je prisotno samo mobilno omrežje, ni mogoče z gotovostjo trditi, da bo možna priključitev preko FWBA, kljub temu da bi trenutna kakovost mobilnega signala to omogočala, saj je lahko konkretna celica obremenjena do te mere, da bi dodatni FWBA naročniki pomenili preveliko skupno obremenitev in jim torej dostopa s hitrostjo 10 Mbit/s ne bi bilo mogoče zagotoviti. Zaradi tega so naročniki na teh področjih lahko potencialni upravičenci do univerzalne storitve. Kar posledično pomeni, da se število potencialnih upravičencev za univerzalno storitev lahko s časom celo na področjih, ki jih je Agencija štela kot potencialno neupravičene za univerzalno storitev le-to postanejo.

Agencija je v objavi na svoji spletni strani navedla, da je za izvajalca univerzalne storitve določena družba Telekom Slovenije d.d., ki ima s trenutno odločbo obveznost zagotavljanja univerzalne storitve do konca leta 2019. V objavi je še navedla, da je pri pripravi analize vpliva spremembe prenosne hitrosti

Agencija upoštevala predvidene stroške izvajanja takšne obveznosti in ugotovila, da za izvajalca univerzalne storitve predlagana prenosna hitrost ne bo predstavlja nesorazmernega bremena. Iz navedenega ni razvidno ali je Agencija mislila finančno ali kakšno drugo breme, saj je nasprotno v obrazložitvi ekonomske ocene navedla, da je pričakovati, da bo vključitev širokopasovnega dostopa izvajalcu univerzalne storitve povzročila dodatne stroške, ki jih bo izvajalec univerzalne storitve lahko pokril iz nadomestila neto stroškov zagotavljanja univerzalne storitve, v primeru, da bo Agencija presodila, da predstavljajo ugotovljeni neto stroški neupravičeno breme za izvajalca. Postopek ugotavljanja neto stroškov je spremenjen na način, da se neto strošek izračuna na enoto, ki je odvisna od vrste univerzalne storitve, ki jo izvajalec zagotavlja (posamezni priključek, minuta govornega klica, javna telefonska govorilnica).

Agencija je pri oceni stroškov upoštevala, po našem mnenju podcenjeno število upravičencev. V praksi namreč priključki na bakrenem omrežju pogosto ne dosegajo predvidenih oziroma oglaševanih hitrosti prenosa podatkov. Uredba TSM sicer odpravlja to možnost nenatančnega oziroma neizmerjenega oglaševanja hitrosti dostopa, zato je vprašanje, na kakšnih podatkih je bila opravljena analiza AKOS.

Na podlagi predpostavke, da bodo vsa gospodinjstva (9.010), ki imajo na voljo samo enega ali nobenega ponudnika interneta, zahtevala širokopasovni priključek pod pogoji univerzalne storitve in da bodo vsi pokriti s ceno najdražje dopustne rešitve (satelitski sprejemnik ali FWBA z zunanjo anteno, ki je cenovno primerljiv s satelitskim sprejemnikom), je Agencija ocenila, da bo vrednost zagotovitve funkcionalnega dostopa do interneta hitrosti 10 Mbit/s stala 3.582.000 EUR. Pri tem Agencija optimistično pojasnjuje, da je navedena vrednost izračunana na podlagi prihodkov, ki bi jih operater ustvaril ob priključitvi vseh gospodinjstev, ob tem, da so dejanski stroški operaterja nižji. Poleg tega navaja, da ni mogoče pričakovati, da bodo vsa gospodinjstva vložila zahtevo za pridobitev dostopa do širokopasovnega priključka navedene hitrosti.

Naša ocena je, da je število upravičencev podcenjeno in da bodo dejanski upravičenci zahtevali dostop do internetne hitrosti, ki bo določena kot hitrost primerna za funkcionalen dostop do interneta. Ker se družba A1 Slovenija že sedaj sooča s težavami pri zagotavljanju navedene hitrosti preko fiksne omrežja Telekom Slovenije, s čimer je Agencija seznanjena, za nadgradnjo katerega mimogrede že več let (glede na izračune stroškovne cene Agencije) plačuje Telekomu Slovenije dodatek za nadgradnjo bakrenega omrežja, pa se ta očitno ni zgodila, bi določitev predlagane funkcionalne hitrosti dostopa do interneta 10 Mbit/s in prehod uporabnikov iz fiksne (bakrenega) omrežja na bistveno manj razvezljiva FWBA oziroma satelitski dostop do interneta, ki bi ga zagotavljal Telekom Slovenije kot izvajalec univerzalne storitve ob obveznem finančnem soprispevku drugih operaterjev, predstavljalo bistveno izkrivljanje konkurence. Pred določanjem takšnega upravičenja za gradnjo nerazvezljivega omrežja s sofinanciranjem s strani drugih operaterjev bi namreč moral potekati javni razpis, na katerega bi se lahko prijavili vsi zainteresirani operaterji, ne pa da se za to izključno pravico uporabi kar stari natečaj v času katerega je bila univerzalna storitev definirana drugače.

4. Zaključek

Kot smo uvodoma navedli, pozivamo Agencijo, da:

- (1) V luči prejetih pripomb ter dejanskega stanja (posebne obveze operaterjev, projekt OŠO, razvoj na področju radijskih frekvenc, izpolnjevanje DAE2020 itd) še enkrat presodi potrebo po dvigu hitrosti ter v tem oziru ovrednoti ali so prednosti za uporabnike (potencialno število priključkov) glede na predstavljene finančne posledice za operaterje res sorazmerne.
- (2) Hitrost potrebno za funkcionalen dostop do interneta sicer poviša, vendar ne višje kot na 1 Mbit/s.

S spoštovanjem,

Andrej Špik, Senior direktor sektorja za splošne zadeve

 Špik & Škrljeva, Višji ekspert za regulativne in institucionalne zadeve
A1 Slovenija, d. d.

Poslano naslovniku po pošti ter na elektronski naslov info.box@akos-rs.si

