



Agencija za komunikacijska omrežja in storitve RS
Stegne 7
1000 Ljubljana

Datum: 4. 9. 2018

Zadeva: Pripombe družbe A1 Slovenija na objavljen osnutek Strategije regulacije trga elektronskih komunikacij za spodbujanje regulatorne predvidljivosti

Zveza: Objava na spletni strani AKOS - opr. št. 0070-5/2018

Spoštovani.

V družbi A1 Slovenija, d.d. pozdravljamo objavo predloga strategije regulacije Agencije za komunikacijska omrežja in storitve RS, katere namen je povečanje regulatorne predvidljivosti za subjekte, ki nastopamo na trgu elektronskih komunikacij. Ocenjujemo, da je posledica izostanka strategije – jasnih ciljev in vizije o pomenu elektronskih komunikacij pri transformaciji v digitalno Slovenijo – ter seveda ob ključni vlogi regulatorja, nevzdržna situacija v naši panogi, saj so bile v takem okolju dovoljene anomalije, ki pa tudi v prihodnje ostajajo nenaslovljene. Le-te so družbo A1 Slovenije pripeljale do današnjega položaja, ko so pretekle investicije v mobilno in fiksno razvrednotene, na kar že lep čas opozarjamo agencijo. Situacijo bi namesto nenehnih menjav konceptov o razumevanju regulacije, lahko popravil prav sprejem strategije kot zaveze regulatorja, da zasleduje uresničevanje konkretiziranih ciljev. Vendar pa je zato treba narediti podroben pregled trga in nasloviti morebitne manjke in potrebne ukrepe (čeprav to pomeni spremembo zakonodaje ali sodelovanje drugih organov), ki bodo zagotovili, da bo »Slovenija gigabitna družba do leta 2013«, ali karkoli je že cilj, ki ga je Slovenija sposobna uresničiti.

Po opažanjih A1 Slovenija, regulator v preteklih šestih letih z zavestnim izostankom opravljanja svojih izvornih nalog, potem ko je zagotovil podlago za uspešno regulacijo, ni poskrbel za zagotavljanje pogojev za napredovanje po investicijski lestvici tako na področju razvoja fiksnega omrežja, kot tudi mobilnega omrežja. Izplen te je nazadovanje po investicijski lestvici, kar je izrazito občutil A1 Slovenije. Možnosti nadaljnjih investicij v razvezavo lokalne zanke namreč od leta 2015 ni več, gradnja mobilnega omrežja v trenutnem regulatornem okolju pa postaja preprosto ekonomsko nevzdržna. Do tega je prišlo zaradi ozkega tolmačenja vloge in možnosti ukrepanja regulatornega organa, ščitenja nekaterih subjektov, selektivno izvajanega nadzora, zoper katere seveda ni pravnih sredstev, hkrati pa tudi neustreznega zakonodajnega okolja, ki ne ureja problematike medijev ter AV medijskih storitev itd. Sprejem strategije tega seveda ne bi rešil, bi pa že zaveza glede izpolnitve ciljev, pospremljena z analizo trga ter ustrezno časovnico, na trg poslala signal, da je v to panogo smiselno investirati.

Družba A1 Slovenija je svoje stališče izrazila tudi kot članica Sekcije operaterjev elektronskih komunikacij (SOEK) pri Gospodarski zbornici Slovenije ter pozvala k ustrezni dopolnitvi predloga.

Družba A1 Slovenija bo svoje stališče do regulacije, kolikor je to relevantno, izrazila tudi s pripombami na strategijo upravljanja z radiofrekvenčnim spektrom.

Uvodoma pa tudi ne moremo mimo ugotovitve, da nismo zasledili niti enega nacionalnega dokumenta, ki bi naslavljal problematiko regulacije medijev – monopolizacije dostopa do »must-have« AV vsebin, ki so poleg monopolizacije infrastrukture že postali ozko grlo za obstanek na trgu, ter korenito spreminjajo pogled in razumevanje, kaj elektronske komunikacije so (postajajo).

Namesto tega se z elektronskimi komunikacijami ukvarja kar 7 strategij, sledita še najmanj dve, ki ju bo sprejela agencija, pričakujemo tudi nadaljnjo strategijo glede PPDR (ki naj bi jo sprejela MORS in MNZ), predvidevamo, da bo nekaj strategij sprejetih tudi na področju medijev ter AV vsebin. Tak pristop učinkuje nekoliko zmedeno – kljub navidezni usklajenosti dokumentov, postaja vedno bolj jasno, da obravnava vsebin ni enotna, kar ne prispeva k varnemu investicijskemu okolju.

1) Pomen strategije in postopek sprejema

A1 Slovenija se ne strinja s stališčem naslovnega organa, da le-ta ni dolžan izvesti postopka javnega posveta po 204. členu Zakona o elektronskih komunikacijah. Strategija regulacije je zaveza v Republiki Sloveniji najpomembnejšega organa, ki ureja trg elektronskih komunikacij, da na podlagi podrobnega poznavanja ter pričakovanega razvoja elektronskih komunikacij lahko začrta pot za doseg na ravni države sprejetih cilje oz. te široko opredeljene cilje konkretizira v lastni strategiji. Strategija regulacije je pravzaprav temeljni dokument, katerega izvedba je plan dela agencije – strategija začrta vizijo razvoja, ter osmisli plan dela, ki je brez začrtanega cilja prazen dokument.

Ker je strategija celovit dokument in bo imela neposreden vpliv na poslovanja vseh subjektov, ki se jih posredno ali neposredno tiče – javnih in zasebnih subjektov, je nujno, da imajo ti pravico izraziti svoje mnenje, potrebe, zahteve, predloge, nujno je tudi, da jih agencija vsebinsko pretehta ter se do njih opredeli. Končni dokument bi moral predstavljati konsenz vseh deležnikov, cilj agencije pa bi moral biti, da s kakovostno, ciljno usmerjeno regulacijo prispeva k razvoju trga v smeri učinkovite konkurence ter kakovostnih storitev za končne uporabnike. Zanikanje dejstva, da gre za dokument, ki bo pomembno vplival na trg, ni pravilen pristop in hkrati ni odraz neodvisnosti regulatorja – ta bi moral svojo neodvisnost izvajati na drug način in ne skozi neupoštevanje predstavnikov panoge. Brez izvedbe ustreznega postopka, kar je samo in zgolj postopek opredeljen v 204. členu ZEKom-1, strategija pač ne bo strategija v pravem pomenu besede.

Agencijo pozivamo, da izvede postopek po 204. členu ZEKom-1, da se do prejetih pripomb opredeli ter jih ustrezno upošteva v končnem dokumentu, ki bi moral biti celo objavljen v Uradnem listu RS.

2) Preglednost dokumenta

Kar tretjina dokumenta predstavlja naštevanje nacionalnih in evropskih strateških in pravnih podlag, pri čemer agencija pravzaprav ne navede, katere bistvene cilje posameznih strateških ciljev bo dosegla s konkretnimi regulatornimi ukrepi. Jasno je, kaj so naloge agencije, saj so nenazadnje vsako leto povzete v plan dela agencije. Kot aktivni udeleženec na trgu, ki občuti posledice odločitev agencije pa opozarjamo, da so lahko rezultati analiz zelo različni, kar je absolutno odvisno od cilja, ki ga agencija sledi – infrastrukturna ali storitvena konkurenca se ne dosežeta na isti način in ta moment politika regulacije ne zasleduje nobenega od teh ciljev. Poleg tega bi morala biti po našem mnenju regulacija prilagojena prvenstveno nacionalnim razmeram, iz katerih bi se moralo izhajati, ne pa obratno, da se regulacijo prilagaja uporabi evropskih smernic.

Poleg tega morajo biti cilji konsistentni – opozarjamo, da je agencija leta 2011 izvedla bistven premik v regulaciji fiksnega omrežja, tudi z nadzori, ki so sledili (ki so bili mnogo odločneje in hitreje speljani kot kadarkoli kasneje), nato pa ni pravočasno odreagirala na tektonske spremembe trga, vse kljub opozorilom in zahtevam. Medtem se je namreč fokusirala na podeljevanje radiofrekvenčnega spektra in zanemarila svoje izvorno poslanstvo. Ne prav bleščeči rezultati so vidni danes in za trg niso pozitivni (uničevanje konkurenčnega tekmovanja bodo občutili uporabniki storitev).

A1 Slovenija predlaga, da agencija strukturira dokument na način, da bo jasno povezala strateške cilje, ki jih zasleduje, s konkretnimi regulatornimi ukrepi ter časovnico za njihovo dosego in to prikaže tabelarno.

3) Infrastrukturalna konkurenca

Agencija v predlogu strategije pojasni, da si v okviru svojih zakonsko določenih pristojnosti prizadeva za zagotavljanje učinkovitega razvoja komunikacijskih omrežij in storitev, ki so v korist vseh prebivalcev in poslovnih subjektov v Sloveniji, ne pojasni pa svoje vizije stanja infrastrukturne in storitvene konkurence čez tri oz. pet let. To je precejšnja pomanjkljivost, saj doseganje ambicioznih evropskih ciljev glede 5G tehnologije ter same gigabitne povezljivosti, od nacionalnih regulatorjev zahteva zelo jasno vizijo regulacije. V nasprotnem primeru so ogrožene nove investicije.

A1 Slovenija zato predlaga, da agencija strategijo dopolni z vizijo stanja infrastrukturne konkurence, s katero bo dejansko mogoče doseči strateške cilje države in širše enotnega evropskega trga elektronskih komunikacij (ali je to eno, regulirano veleprodajno mobilno omrežje ali je to več neodvisnih mobilnih infrastruktur, kje naj bi te stale in koliko naj bi jih bilo).

4) Storitvena konkurenca

Agencija v dokumentu navaja prihodnje trende, ki jih zainteresirana javnost dobro pozna, vendar pa ne navede, kakšna je njena vizija glede dostopa do vsebin, kako se bo spopadala z vertikalno integracijo infrastrukturnih, storitvenih in celo medijskih podjetij. Gre za izjemno kompleksne in uveljavljene poslovne prakse, ki se širijo predvsem iz Združenih držav Amerike in s katerimi se bo morala soočiti tudi agencija, sicer bomo priča oblikovanju mono/duopolov, ki bodo bistveno vplivali na samo infrastrukturno konkurenco in posledično izbiro končnih uporabnikov.

Ker ne gre za nov pojav in je praksa združevanja klasičnih elektronskih komunikacij z določenimi AV vsebinami ter predvsem izkoriščanja monopolnih položajev prisotna v EU, kjer je agencija zelo aktivna s sodelovanjem v vseh delovnih skupinah in odborih, pričakujemo, da je kot regulator trga, ki se zaveda vpliva tega pojava na trg elektronskih komunikacij, že oblikovala stališče glede naslavljanja problematike.

A1 Slovenija predlaga, da agencija konkretizira ukrepe za regulatorno naslavljanje omenjenih poslovnih praks.

5) Regulacija relevantnega frekvenčnega spektra

Agencija v dokumentu ne omenja regulacije frekvenčnega spektra namenjenega za uporabo v brezžičnih širokopasovnih omrežjih. Ne glede na dejstvo, da agencija pripravlja ločeno strategijo upravljanja frekvenčnega spektra (ki zajema celoten frekvenčni spekter, ki ga upravlja agencija), menimo, da gre za tako pomemben neločljivo povezan del strategije regulacije, da bi agencija morala vsebinsko povezati oba dokumenta. Vizija načina uporabe dela frekvenčnega spektra namenjenega širokopasovnim brezžičnim storitvam bo bistvenega pomena za razvoj mobilnih omrežij in s tem 5G tehnologije v prihodnjih letih/desetletju v Sloveniji.

A1 Slovenija zato predlaga, da agencija vsebinsko poveže strategijo regulacije (strateški cilji, ki jih z regulacijo želi doseči) s frekvenčno strategijo.

6) Regulacija povezanih trgov

Agencija v dokumentu na nekaterih mestih sicer omeni zavedanje, da bodo za prihodnjo dostopnost in kakovost storitev za končne uporabnike pomembne tudi konkurenčne razmere na povezanih trgih, vendar glede te teme, ki bo po mnenju A1 Slovenija bistvena za sliko trga elektronskih komunikacij v Sloveniji čez nekaj let, ne utemelji. Poleg same obveznosti razširjanja vsebin vseh izdajateljev preko omrežij operaterjev, ki jo navaja Agencija, predstavlja za operaterje brez lastnih vsebin (oziroma brez povezanih družb, ki bi bile izdajatelji vsebin) večjo težavo dostop le-teh.

A1 Slovenija zato predlaga Agenciji, da ta del strategije dopolni z jasnimi cilji in pristopi, ki jih bo glede povezanih trgov zasledovala.

7) Izvajanje Direktive o nižanju stroškov gradenj širokopasovnega omrežja

Slovenski trg elektronskih komunikacij je bil v preteklih letih priča konsolidaciji infrastrukture elektronskih komunikacij na trgu fiksnih omrežij ter ekscesnih souporab mobilne infrastrukture, ki je pripeljala do dileme upravičenosti (nad)gradnje lastne infrastrukture. Agencija se je v preteklih treh letih ukvarjala predvsem z implementacijo podzakonskih aktov izvrševanja zakonsko določenih obveznosti skupne uporabe javne gospodarske infrastrukture.

Ker je za bodoče investitorje najpomembnejša prav naslednja faza, to je implementacija veljavne zakonodaje v praksi, A1 Slovenija od agencije pričakuje, da bo v strategiji regulacije zavzela jasno stališče, na kakšen način bo poleg izgradnje lastnega informacijskega sistema in zbiranja podatkov o infrastrukturi učinkovito pristopila k reševanju težav pri uporabi zakonskih možnosti skupne uporabe javne infrastrukture za namen gradnje javnih komunikacijskih omrežij.

8) Pomanjkljiva stališča glede izvajanja nadzora izvrševanja tržnega interesa

Ker je za odločitve o investicijah bistvenega pomena informacija o dejanskem izvrševanju tržnega interesa, A1 Slovenija v strategiji pogreša navedbo konkretnih ukrepov, ki jih bo agencija sprejela v primeru ugotovljenega zavajajoče najave tržnega interesa za gradnjo. To situacijo A1 Slovenija ocenjuje kot zelo problematično (kot takšna se je izkazala že v preteklosti, agencija pa v zvezi s tem ni ukrepala), zato predlaga, **da agencija zavzame jasno stališče, kako bo ukrepala v teh primerih in kako bo o ugotovitvah glede izvajanja tržnega interesa obveščala zainteresirano javnost - gre za informacije, ki so v javnem interesu.**

Če bo agencija ugotovila, da se tržni interes ne izvaja v skladu z napovedanim terminskim načrtom in ni realno pričakovati, da bo načrt uresničen (kar je preverljivo z investicijskimi načrti in zagotovljenimi brezpogojnimi viri financiranja), bi morala v skrajnem primeru ukrepati tako, da prekliče tržni interes in s tem da možnost investiranja ostalim zainteresiranim operaterjem javnih komunikacijskih omrežij ob uporabi javnih sredstev, kjer je to upravičeno.

9) Varstvo potrošnikov

Poleg zgoraj navedenih oblikovnih in vsebinskih predlogov, ima družba A1 Slovenija še bistveni pomislek glede vsebine strategije regulacije, na kar se je opozorilo v okviru posveta glede predloga Plana dela in finančnega načrta AKOS za 2018 in 2019, in sicer, da vedno večji del delovanja agencije postajajo aktivnosti namenjene zaščiti pravic končnih uporabnikov, pri čemer pa regulacija še vedno ostaja razdrobljena na več organov. Vse te (ali nekatere) aktivnosti so seveda lahko odgovornost agencije in bi to bilo celo smiselno zaradi zagotovitve enotne prakse, pri čemer pa se postavlja vprašanje financiranja teh aktivnosti – tako zaposlenih, ki se ukvarjajo s temi aktivnostmi, kakor tudi z ostalimi stroški, ki jih ima agencija iz tega naslova (npr. klicni center, reševanje pritožb

uporabnikov, meritve kakovosti javnih komunikacijskih storitev...).

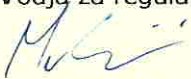
V kar nekaj državah evropske unije na primer so določene funkcije, ki jih upravlja agencija ločene od regulatorne funkcije nacionalnega regulatorja (npr. Anglija¹) ali pa se ta del financira iz proračuna (npr. Avstrija).

A1 Slovenija se zaveda, da je določitev odgovornosti predmet veljavne zakonodaje, toda v zadnjih letih opazamo, da te aktivnosti agencije zahtevajo vedno več človeških virov in posledično finančnih sredstev. Ne glede na to **pozivamo agencijo, da se omeji pri postavljanju ambicioznih ciljev pri izvajanju aktivnosti na tiste, ki so nujno potrebne in glede na okoliščine opravičljive.**

S spoštovanjem,


Andrej Spik
Prokurist

 01
Marko Stoilovski
Vodja za regulatorne in konkurenčno pravne zadeve


Vročeno naslovniku na elektronski naslov info.box@akos-rs.si

¹ Navedba na spletni strani Ofcom:

»Although it is not Ofcom's role to handle customer service complaints, we still take a close interest in monitoring consumer experiences.«

vir: <https://www.ofcom.org.uk/phones-telecoms-and-internet/how-to-report-a-complaint/customer-service>

