



AKOS

AGENCIJA ZA KOMUNIKACIJSKA
OMREŽJA IN STORITVE
REPUBLIKE SLOVENIJE

Številka: 38243-5/2016/4

Datum: 27.6.2016

Zadeva: Odgovor na mnenja in pripombe zainteresirane javnosti na objavljeno Analizo storitve priključitve na javno komunikacijsko omrežje in dostopa do javno dostopnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji

Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije (v nadaljevanju: Agencija) mora skladno s šestim odstavkom 118. člena Zakona o elektronskih komunikacijah (Ur. l. RS št. 109/2012, 110/13, 40/14-ZIN-B, 54/14 – odl. US in 81/15; v nadaljevanju: ZEKom-1) 6 mesecev pred potekom veljavnosti odločb o izvajanju univerzalne storitve ugotoviti, ali je splošna dostopnost zmožljivosti in storitev, ki jih zajema univerzalna storitev takšna, da je treba ponovno določiti izvajalca univerzalne storitve, pri čemer upošteva mnenje zainteresirane javnosti.

Agencija je tako izdelala analizo univerzalne storitve priključitve na javno komunikacijsko omrežje in dostopa do javno dostopnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji. Agencija je v analizi preučila izvajanje predmetnih univerzalnih storitev v Republiki Slovenij in ugotavljala trenutno stanje, pregledala tudi izvajanje te storitve in prakse v državah EU ter iz pridobljenih podatkov analizirala obstoj splošne dostopnosti zmožljivosti in storitev z vidika nadaljnjih potreb določitve izvajalca predmetnih univerzalnih storitev tudi v prihodnje. Na podlagi navedenega je Agencija predlagala dva možna predloga in pozvala zainteresirano javnost, da se do njih opredeli:

PREDLOG A: Ohranitev izvajanja storitev dostopa na javno komunikacijsko omrežje in dostopa do javno dostopnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji v Republiki Sloveniji v sklopu univerzalne storitve (določitev izvajalca univerzalne storitve dostopa na javno komunikacijsko omrežje in dostopa do javno dostopnih storitev na fiksni lokaciji v Republiki Sloveniji);

PREDLOG B: Nevključitev izvajanja storitev dostopa na javno komunikacijsko omrežje in dostopa do javno dostopnih storitev na fiksni lokaciji v Republiki Sloveniji v sklop univerzalne storitve (izvajalec univerzalne storitve dostopa na javno komunikacijsko omrežje in dostopa do javno dostopnih storitev na fiksni lokaciji v republiki Sloveniji se ne določi).

Agencija mora pri sprejemanju ukrepov na trgu elektronskih komunikacij skladno z 204. členom ZEKom-1 pridobiti mnenja zainteresirane javnosti. Dne 22.04.2016 je Agencija objavila predmetno analizo na svojih spletnih straneh¹ ter pozvala zainteresirano javnost, da nanjo poda svoje pripombe oziroma morebitne predloge najkasneje do 23.5.2016.

¹ <http://www.akos-rs.si/uso-analiza-storitev-prikljucitve-na-javno-komunikacijsko-omrezje-in-dostopa-do-javno-dostopnih-telefonskih-storitev-na-fiksni-lokaciji>



Agencija je v roku prejela mnenja in pripombe naslednje zainteresirane javnosti:

- Gospodarska zbornica Slovenije, Združenje za informatiko in telekomunikacije, Sekcija operaterjev elektronskih komunikacij, Dimičeva 13, Ljubljana in
- Telekom Slovenije d.d., Cigaletova 15, 1000 Ljubljana.

V nadaljevanju so povzete pripombe in predlogi zainteresirane javnosti ter odgovori Agencije, kako jih bo upoštevala ali zakaj jih ne more upoštevati. Na spletnih straneh Agencije so prejeta mnenja in predlogi objavljeni v celoti.

Združenje za informatiko in telekomunikacije pri GZS, Sekcija operaterjev elektronskih komunikacij (v nadaljevanju: SOEK), v svojih pripombah v dopisu z dne 23.5.2016 ugotavlja, da je Telekom Slovenije bil določen za ponudnika dostopa do omrežja in ponudnika storitev fiksne telefonije, kar pa je v primeru drugačne definicije prenosne hitrosti neustrezno. Tudi Agencija sama v analizi ugotavlja, da kriteriji 118. člena ZEKom-1 ne ustrezajo namenu določitve izvajalca univerzalne storitve na podlagi fiksnih priključkov. Kriterij za določanje, ali se kot funkcionalni dostop določi širokopasovni dostop, ki ga Agencija opisuje in je tudi vključen v 124. člen ZEKom-1, navaja, da se lahko naloži širokopasovni dostop, ko ga ima polovica gospodinjstev in se določi tista hitrost, katero dosega 80 % teh gospodinjstev, ne sme biti nikakor izvzet iz konteksta in uporabljen samostojno. Dejstvo namreč je, da se cena gradnje omrežja eksponentno dviguje glede na redkejšo poseljenost določenega področja, kot je v Strokovnih podlagah za učinkovito investiranje v omrežje naslednje generacije in za doseganje ciljev Digitalne agende Agencija ugotovila tudi sama. Tako je nujno potrebno, da se izvede ekonomska analiza učinkov odločitve za posamezne hitrosti, ki je predvidena tudi v zakonu. Glede na podatke, ki smo jih operaterji na ta način posredovali Agenciji, ekonomska analiza pokaže izredno visoke stroške zagotavljanja univerzalne storitve širokopasovnega dostopa v kolikor bi bila določena v hitrosti, ki bi presegala hitrost določeno v sedaj veljavnem Splošnem aktu o prenosni hitrosti, primerni za funkcionalen dostop do interneta (Uradni list RS, št. 81/04 in 111/06). Tematiko določitve univerzalne storitve je nujno potrebno obravnavati celostno. Ne more in ne sme se spregledati širšega konteksta. Evropska digitalna agenda (v nadaljevanju: EDA), sprejeta leta 2010 vsebuje cilje glede širokopasovnega dostopa.

- Osnovni širokopasovni dostop za vse do leta 2013: osnovna pokritost s širokopasovnim dostopom za 100 % državljanov EU. (Izhodišče: celotna pokritost DSL v odstotkih prebivalstva EU je decembra 2008 znašala 93 %).

- Hitri širokopasovni dostop do leta 2020: širokopasovno omrežje s hitrostjo 30 Mb/s ali več za 100 % državljanov EU. (Izhodišče: januarja 2010 so širokopasovne povezave pri 23 % naročnikov imele hitrost najmanj 10 Mb/s).

- Ultrahitri širokopasovni dostop do leta 2020: 50 % evropskih gospodinjstev bo imelo sklenjeno pogodbo za dostop do interneta hitrosti najmanj 100 Mb/s. (brez izhodišča).

Medtem, ko se sicer danes govori le še o drugi in tretji alineji je v kontekstu obravnavane tematike nujno opozoriti in upoštevati dejstvo, da je bil prvi cilj EDA, določen že za leto 2013, dosežen. Ni moč sicer neposredno ugotoviti, kakšne so hitrosti pri »osnovnem širokopasovnem dostopu«, vendar jih iz vidika omrežij, dokument »The broadband State aid rules explained: An eGuide for Decision Makers«⁴ opisuje kot:

Basic broadband networks are based on the existing fixed or wireless networks including (ADSL, ADSL2+ networks), non-enhanced cable (e.g. DOCSIS 2.0), 3G mobile networks (UMTS) and satellite systems.

Glede na zapisano, ni mogoče drugačno tolmačenje kot, da gre za omrežja, ki že sama po sebi omogočajo hitrosti, ki so bistveno hitrejša od tistih, ki so trenutno določeni v Splošnem aktu o prenosni hitrosti, primerni za funkcionalen dostop do interneta (Uradni list RS, št. 81/04 in 111/06).

Nadalje SOEK ugotavlja, da je vsakršno razmišljanje o določitvi prenosne hitrosti, primerne za funkcionalni dostop do internet, torej treba umestiti že na dano dejstvo. Ker je bila prva točka (»basic broadband«) dosežena že leta 2013, je praktično nesmiselno govoriti o univerzalni storitvi funkcionalnega dostopa do interneta okoli 2 Mbit/s. Da ta hitrost ne more biti določena na višji ravni obstaja cela vrsta argumentov, tako zakonskih, stroškovnih kot tudi včasih »spregledanih« opcij – npr. satelitski dostop.

SOEK nadalje ugotavlja, da je potrebno umestiti v kontekst vsaj še drugo alinejo DAE ciljev glede širokopasovnega dostopa: »Hitri širokopasovni dostop do leta 2020: širokopasovno omrežje s hitrostjo 30 Mb/s ali več za 100 % državljanov EU.« Zaveza, kateri je Republika Slovenija dolžna slediti in jo uresničiti torej zahteva širokopasovna omrežja s hitrostjo 30 Mb/s tudi za vse državljane Republike Slovenije. Da ta hitrost ne more biti niti blizu tistemu, kar je možno določiti za funkcionalni dostop do interneta v Sloveniji, preprosto ne potrebuje dodatne razlage. Ta cilj mora biti dosežen do leta 2020. Kakršnakoli rešitev, ki bi morebiti obvezala kogarkoli v Republiki Sloveniji pa bi bila morebiti lahko uresničena do konca leta 2018 oz. v začetku leta 2019. Potrebno je torej tehtati (ne)smiselnost takšnega ukrepa iz vidika določitve nove, višje, funkcionalne hitrosti dostopa do interneta. Glede na doseženo stanje leta 2013 in glede na minimalno stanje leta 2020, je odgovor izrazito očiten – ne samo da ni smiselno je tudi izrazito obremenjujoče brez koristi za končne uporabnike.

SOEK nadalje navaja da v primeru, da bo Agencija dejansko izvedla analizo glede določitve višjih hitrosti dostopa do interneta od danes predpisanih s Splošnim aktom o prenosni hitrosti, primerni za funkcionalen dostop do interneta in prihodnjemu izvajalcu univerzalne storitve naložila zagotavljanje določene (višje) prenosne hitrosti dostopa do interneta, mora pri tem upoštevati tudi Smernice Evropske unije za uporabo pravil državne pomoči v zvezi s hitro postavitvijo širokopasovnih omrežij (2013C 15/01)z dne 26.1.2013 in vpliv obveznosti na izvajanje Načrta gradnje širokopasovnih omrežij naslednje generacije do leta 2020. Smernice namreč v postopku dodeljevanja državne pomoči v točki 45. določajo tudi analizo obstoja spodbujevalnega učinka, ki pravi:

»Glede spodbujevalnega ukrepa je treba proučiti ali se zadevne naložbe v širokopasovna omrežja ne bi izvedle v enakem časovnem obdobju tudi brez državne pomoči. Kadar ima operater določene obveznosti v zvezi z zajetjem ciljnega območja (*61), lahko ni upravičen do državne pomoči, ker ta verjetno ne bi imela spodbujevalnega učinka. V sklicu (*61) je navedeno, da »....Podobno velja, če operater z obveznostjo zagotavljanja univerzalne storitve prejme nadomestilo za javno storitev, saj se v tem primeru za financiranje istega omrežja ne sme dodeliti dodatna državna pomoč.«

Vlada Republike Slovenije je na svoji seji dne 10. 3. 2016 sprejela strategiji DIGITALNA SLOVENIJA



2020 - Strategija razvoja informacijske družbe do leta 2020 in Načrt razvoja širokopasovnih omrežij naslednje generacije do leta 2020 in v obeh dokumentih izrazila še ambicioznejše cilje, saj je zapisala sledeče:

Republika Slovenija bo z javnimi sredstvi sofinancirala gradnjo odprtih širokopasovnih omrežij naslednje generacije, ki bodo omogočala dostopne hitrosti vsaj 100 Mb/s za 96 % gospodinjstev in vsaj 30 Mb/s za 4 % gospodinjstev.

Kot je očitno iz zgoraj navedenega, naložitev izvajanja univerzalne storitve (višjih prenosnih hitrosti) ter cilji strategije Digitalna Slovenija 2020 niso usklajeni oziroma je namen ponovno brez kritičnega premisleka operaterjem naložiti plačilo obveznosti za zagotovitev širokopasovnih storitev izvajalcu(em) univerzalne storitve, ki bo(do) nato tako ali tako še enkrat z gradnjo širokopasovnih omrežij na belih lisah financirana iz javnih sredstev.

SOEK meni, da je glede na trenutno situacijo ob sprejetju Načrta razvoja širokopasovnih omrežij naslednje generacije do leta 2020, naložitev širokopasovnega dostopa do interneta kot funkcionalni dostop do interneta v okviru univerzalne storitve povsem nesorazmeren ukrep. Glede na dejstvo, da Načrt razvoja predvideva pokritje 96 % prebivalcev s 100 Mbit/s internetom in 4 % s 30 Mbit/s, izbrani ponudnik dostopa do storitev univerzalne storitve pa bi moral v pokritje z 1, 2 ali 4 Mbit/s omrežjem investirati več deset milijonov evrov, katere bi leto dni kasneje nadomestilo zmogljivejše omrežje, bi bila takšna odločitev regulatorja za operaterja, kateremu bi to obveznost naložil, finančno neupravičeno breme.

SOEK zaključuje z ugotovitvijo, da na trgu še vedno obstaja povpraševanje po najbolj osnovnih komunikacijskih storitvah, ki mu ni mogoče zadostiti s komercialno ponudbo na trgu, SOEK predlaga, da Agencija podaljša obstoječe stanje še za 3 leta, kar skupaj predstavlja 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 realizacija Načrta razvoja širokopasovnega omrežja in tudi potreba po zagotavljanju širokopasovnega dostopa v okviru univerzalne storitve.

Slovenija primerjalno gledano še zdaleč ne bi bila izjema v tem, da širokopasovnega dostopa ne bi naložila. Kot je razvidno iz podatkov Cullen, je zgolj 7 držav članic EU od 30 naložilo obveznost širokopasovnega dostopa, kar bi ponovno pomenilo nesorazmeren ukrep v primeru Republike Slovenije, ki se trudi doseči oz. preseči cilje Digitalne agende in bi sredstva operaterjev lahko veliko bolj učinkovito uporabila za gradnjo NGA.

V kolikor bi Agencija vztrajala na določitvi funkcionalne hitrosti do interneta, ki bi bila višja od obstoječe, je edini možni ukrep, da se le ta izpolni na edini sorazmeren, učinkovit in hiter način – preko satelitskega dostopa, ki praktično prav vsakemu omogoča dostop do interneta s hitrostmi, ki so celo bistveno višje od tistih, ki bi jih sicer lahko določili v okviru funkcionalnega dostopa do interneta. Takšen ukrep mora biti razmejen od predmetne analize oz. obveznosti - Analiza storitve priključitve na javno komunikacijsko omrežje in dostopa do javno dostopnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji.



Kot že navedeno, SOEK ponovno zastopa stališče, ki bo po eni strani vzdržno za obstoječe operaterje elektronskih komunikacijskih storitev oz. omrežij, predlagani koncept pa bi bil smiselno umeščen v okviru zgoraj omenjene strategije ter DAE, predvsem pa bi imel največje pozitivne učinke na državljane Republike Slovenije.

V nadaljevanju Agencija povzema pripombe in predloge Telekom Slovenije d.d.

Telekom Slovenije ob tem poziva Agencijo, da z vso skrbnostjo pristopi k oblikovanju kompenzacijskega sklada in natančni definiciji pravil, ki bodo osnova za zaprosilo za nadomestilo neto stroškov izvajanja univerzalne storitve. Telekom Slovenije je v letu 2013 skupaj z Agencijo že delal na pripravi takšnega modela za področje priključitve na javno komunikacijsko omrežje in dostopa do javno dostopnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji z namenom prenove splošnega akta o načinu izračuna neto stroškov univerzalne storitve (v nadaljevanju Splošni akt). Vendar pa je Agencija v zadnjem kvartalu sodelovanje prekinila in ga do danes ni obnovila. Telekom Slovenije d.d. pričakuje, da bodo zahtevki za nadomestilo neto stroškov izvajanja bistveno višji, v kolikor bi med univerzalne storitve šteli tudi širokopasovni dostop. Na osnovi do sedaj veljavnega Splošnega akta, ki je zelo posplošen, operater le težko pripravi zahtevek, ki bi zadovoljil merilom agencije. V državah, v katerih so regulatorji odobrili izplačilo nadomestila, so operaterjem večinoma na voljo veliko bolj podrobni dokumenti, ki se opredeljujejo do vseh aspektov podatkov, ki so potrebni za pripravo zahtevka. Agenciji predlagamo, da natančna pravila predstavi skupaj z napovedano analizo vpliva spremembe prenosne hitrosti. Na ta način bo Agencija namreč dodatno prispevala k predvidljivosti in transparentnosti postopka.

Agencija v zvezi z vsemi prejetimi pripombami ugotavlja, da se te nanašajo predvsem na morebitno spremembo prenosne hitrosti primerne za funkcionalni dostop do interneta in posledično morebitno vključitev širokopasovnega dostopa kot dela univerzalne storitve, pri čemer pa je bila v javno posvetovanje predložena le analiza univerzalne storitve priključitve na javno komunikacijsko omrežje in dostopa do javno dostopnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji z namenom ugotavljanja nadaljnjih potreb določitve izvajalca predmetnih univerzalnih storitev tudi v prihodnje. Predmetna analiza tako v tej fazi ni vključevala analize za določitev hitrosti primerne za funkcionalni dostop do interneta.

Skladno s tem se agencija do prejetih pripomb v tej fazi ne bo opredeljevala.

Agencija bo namreč pripravila tudi analizo za določitev hitrosti primerne za funkcionalni dostop do interneta, na podlagi katere bo skladno z določili 124. člena ZEKom-1 ugotovila dejansko hitrost in preučila vse možnosti glede funkcionalnega dostopa do interneta in upoštevala razpoložljive tehnologije, ki omogočajo naročnikom dostop do interneta, tehnično izvedljivost. Predmetna analiza bo skladno z 204. členom ZEKom-1 predložena v mnenje in pripombe zainteresirane javnosti, v okviru katerega bo zainteresirana javnost mela možnost podaje pripomb v zvezi z morebitno vključitvijo širokopasovnega dostopa do interneta kot del univerzalne storitve.

Pripravila:
Veronika Kalar

Franc Dolenc
Direktor