

Agencija za komunikacijska omrežja in storitve RS
Stegne 7
1000 Ljubljana

Ljubljana, 23. 05. 2016

Pripombe SOEK na Analizo storitve priključitve na javno komunikacijsko omrežje in dostopa do javno dostopnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji

Agencija za komunikacijska omrežja in storitve RS (v nadaljevanju Agencija) je dne 22.4.2016 objavila dokument za javno razpravo: Univerzalna storitev - Analiza storitve priključitve na javno komunikacijsko omrežje in dostopa do javno dostopnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji (v nadaljevanju: Analiza), v kateri ugotavlja, ali je splošna dostopnost zmogljivosti in storitev, ki jih zajema univerzalna storitev takšna, da je treba ponovno določiti izvajalca univerzalne storitve, pri čemer bo upoštevala mnenje zainteresirane javnosti. Analiza stanja temelji na 117. členu Zakona o elektronskih komunikacijah RS (ZEKom-1) in je izvedena z namenom ugotovitve potrebe po zagotavljanju univerzalne storitve priključitve na javno komunikacijsko omrežje in dostopa do javno dostopnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji.

ZEKom-1 pri tem predvideva, da je v okviru univerzalne storitve vsakemu končnemu uporabniku v Republiki Sloveniji, na njegovo razumno zahtevo, omogočena priključitev na javno komunikacijsko omrežje in dostop do javno dostopnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji (priključek na fiksni lokaciji), ki naj mu omogoča prenos govornih, telefaks in podatkovnih komunikacij s prenosno hitrostjo, primerno za funkcionalen dostop do interneta, v nadaljevanju pa tudi zagotavljanje dostopa do javno dostopnih telefonskih storitev preko zgoraj navedene priključne točke na fiksni lokaciji, ki omogočajo vzpostavljanje in sprejemanje nacionalnih in mednarodnih klicev.

Ker se na zadnji razpis ni javil nihče, je Agencija na podlagi določil 5. odstavka 118. člena ZEKom-1, z odločbo št. 38243-6/2014/29 z dne 24.11.2014 določila družbo Telekom Slovenije d.d. (v nadaljevanju Telekom Slovenije) za ponudnika univerzalne storitve za dobo dveh let. Telekom Slovenije mora v okviru naloženih obveznosti zagotavljati priključitev na javno telefonsko omrežje in dostop do javno dostopnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji. Odločba nalaga Telekomu Slovenije kot izvajalcu univerzalne storitve naslednje obveznosti:

- priključitev na javno komunikacijsko omrežje in dostop do javno dostopnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji, na razumno zahtevo končnega uporabnika, tako da mu to omogoča prenos govornih, telefaks in podatkovnih komunikacij s prenosno hitrostjo, primerno za funkcionalen dostop do interneta, kot je določena v Splošnem aktu o prenosni hitrosti, primerni za funkcionalen dostop do interneta (Uradni list RS, št. 81/04 in 111/06);

- zagotavljanje dostopa do javno dostopnih telefonskih storitev na razumno zahtevo uporabnika preko priključitve na javno komunikacijsko omrežje iz prejšnje alineje, ki omogoča vzpostavljane in sprejemanje nacionalnih in mednarodnih klicev;
- Telekom Slovenije je dolžan zagotavljati ukrepe za končne uporabnike invalide, ki jih z uredbo o ukrepih za končne uporabnike invalide določi vlada na usklajen predlog ministra in ministra, pristojnega za invalide, in ki končnim uporabnikom invalidom omogočajo enakovredno uporabo in dostop do storitev iz prve in druge točke, kakor ga imajo drugi končni uporabniki, vključno z enakovrednim dostopom do storitev klicev v sili in vključujejo tudi obveznost, da Telekom Slovenije končnim uporabnikom invalidom po razumni ceni zagotovi možnost nakupa ali najema takšne terminalske opreme, ki končnim uporabnikom invalidom dejansko omogoča enakovredno uporabo in dostop do storitev;
- Telekom Slovenije mora zagotavljati univerzalno storitev po dostopnih cenah, enakih na celotnem ozemlju Republike Slovenije, pri čemer mora končne uporabnike, v primeru nenavadnih in prekomernih vzorcev porabe, o tem brezplačno ustrezno opozoriti ter skladno s splošnim aktom, ki ureja načine upoštevanja meril glede nudenja cenovnih opcij in določitev paketov za potrošnike z nizkimi dohodki oziroma s posebnimi potrebami v okviru zagotavljanja univerzalne storitve, skladno z določili splošnega akta, ki ureja obveznosti glede razčlenjenega računa, skladno z določili splošnega akta, ki ureja kakovost univerzalne storitve, ter določbami zakona, ki ureja elektronske komunikacije v delu, ki ureja univerzalno storitev;
- Telekom Slovenije mora zagotavljati univerzalno storitev po stroškovnih cenah, ki temeljijo na učinkovitem zagotavljanju predmetne univerzalne storitve in je dolžan stroške na zahtevo agencije utemeljiti.

Navedena odločba je za Telekom Slovenije že tretja zaporedna odločba, s katero je bil določen za izvajalca univerzalne storitve, kar pomeni, da Telekom Slovenije že vrsto let izpolnjuje zakonske zahteve v zvezi z univerzalno storitvijo in zahteve iz Splošnega akta o funkcionalnem dostopu do interneta. Od leta 2004 dalje je Telekom Slovenije omogočil dostop vsem zainteresiranim končnim uporabnikom.

V Analizi je razvidno ključno vprašanje in sicer ali je potrebno obstoječi način zagotavljanja univerzalne storitve obdržati ali celo razširiti na širokopasovni dostop oz. drugače definirati prenosno hitrost za funkcionalni dostop do interneta.

Telekom Slovenije je bil za ponudnika dostopa do omrežja in ponudnika storitev fiksne telefonije določen v skladu s 118. členom ZEKom-1 na podlagi števila priključkov 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 agende¹ 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),² 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, dosežen³. 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).

Vsakršno razmišljanje o določitvi prenosne hitrosti, primerne za funkcionalni dostop do interneta je 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.

¹ http://www.akos-rs.si/files/Telekomunikacije/Novice/2015/9_12/Predstavitev-strokovnih-podlag-za-ucinkovito-investiranje-v-omrezje.pdf

² http://www.arhiv.gov.si/fileadmin/arhiv.gov.si/pageuploads/zakonodaja/Predpisi/digital_agenda_2020_-_SLO.pdf

³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/broadband-strategy-policy>

⁴ <http://www.digitalplan.gov.gr/resource-api/dipla/contentObject/The-Broadband-State-Aid-rules-explained/content>

Nadalje 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.

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 (2013/C 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.«*

Vlade 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 USO 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.

Na osnovi zgoraj navedenih dejstev in na podlagi ugotovitev Agencije v Analizi, 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.

S spoštovanjem,

Dušan Zupančič

Direktor Združenja za informatiko in telekomunikacije pri GZS

Marko Anžič

Predsednik SOEK