



Kabinet uprave
Služba za pravne zadeve in regulativo

Številka: 70/02- -16
Datum: 23. 5. 2016

**Agencija za komunikacijska omrežja
in storitve Republike Slovenije**
Stegne 7, p.p. 418
1001 Ljubljana

Agencija za komunikacijska omrežja in storitve
Republike Slovenije

Projektor	24-05-2016	Št.	0201
Št. in. p. zbiranja	38243-5/2016/3	Pri	
Vredn.		Vred	

Zadeva: Odgovor na Analizo storitve priključitve na javno komunikacijsko omrežje in dostopa do javno dostopnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji

Zveza: Analiza objavljena na spletni strani Agencije dne 22.4.2016 op. Št. 38243-5/2016/1

Agencija za komunikacijska omrežja in storitve (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 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 javni 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 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.

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 univerzalno storitev vsem zainteresiranim končnim uporabnikom.

Agencija je v Analizi preverila in opisala izvajanje storitve priključitve na javno komunikacijsko omrežje in dostopa do javno dostopnih telefonskih storitev s strani izvajalca univerzalnih storitev, družbe Telekom Slovenije in v zvezi s tem ugotovila, da družba Telekom Slovenije izpolnjuje vse zahteve zakona glede zagotavljanja teh storitev končnim uporabnikom.

Ugotovitve Agencije kažejo, da na trgu še vedno obstaja povpraševanje po najbolj osnovnih komunikacijskih storitvah (priključitev na javno komunikacijsko omrežje in dostopa do javno dostopnih storitev na fiksni lokaciji), ki mu ni mogoče zadostiti s komercialno ponudbo na trgu, saj ta ni prisotna na celotnem območju RS. Agencija nadalje ugotavlja, da obstoječi obseg storitev priklučitve na javno komunikacijsko omrežje in dostopa do javno dostopnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji trenutno še ne omogoča vsem končnim uporabnikom v RS priklučitve na javno komunikacijsko omrežje in dostopa do javno dostopnih telefonskih storitev brez obveznosti, ki bi jih za zagotavljanje navedenih storitev imel izvajalec predmetnih univerzalnih storitev. Na ta način naj ne bi bilo zadoščeno kriteriju, ki so ga praviloma uporabile države članice EU, ki za obravnavane univerzalne storitve niso imenovalе izvajalca, torej dostopnost storitve v takšnem obsegu, da lahko končni uporabniki povpraševanju zadostijo na povsem komercialni ponudbi.

Agencija na osnovi zahtevkov za povračilo stroškov izvajanja univerzalne storitve, ki jih je Telekom Slovenije posredoval za leta 2010 do 2014 sklepa, da bi znatno število (2.465) uporabnikov ostalo brez storitev, v kolikor Telekom Slovenije ne bi bil določen kot izvajalec univerzalnih storitev. Pri tem Telekom Slovenije opozarja na dejstvo, da je Agencija kljub določilom v Direktive o univerzalnih storitvah Telekomu Slovenije kot izvajalcu univerzalne storitve, , šele z januarjem 2012 omogočila tehnološko nevtralnost pri zagotavljanju univerzalne storitve, pred tem pa vztrajala na žičnatih izvedbah. V letu 2012 je tako lepo viden preskok v številu priključkov, za katere je Telekom Slovenije zahteval povračilo (iz 1.104 uporabnikov v letu 2011 na 62 uporabnikov v letu 2012). V kolikor bi Agencija tehnološko nevtralnno zagotavljanje univerzalne storitve dovolila že prej, bi bilo število uporabnikov, ki bi po mnenju Agencije lahko ostali brez storitve, zanemarljivo (manj kot 500 priključkov v petih letih).

Telekom Slovenije ugotavlja, da se Agencija v nobenem delu Analize ne dotakne odprtih širokopasovnih omrežij, ki so v preteklosti nastala na posameznih območjih v Republiki Sloveniji. Odprta širokopasovna omrežja so bila v precejšnjem delu sofinancirana z javnimi sredstvi, s čemer se prav gotovo zasleduje širši javni družbeni interes po zagotavljanju javnih komunikacijskih storitev. Iz tega razloga menimo, da je potrebno odprta širokopasovna omrežja obravnavati tudi v kontekstu zagotavljanja univerzalnih storitev, torej tistega najmanjšega nabora storitev določene kakovosti, ki je dostopen vsem končnim uporabnikom v RS. V Telekomu Slovenije ne vidimo utemeljenega razloga, zakaj bi bil na teh območjih, v kolikor se na prihodnjem razpisu za USO storitev ne bi javil noben izmed operaterjev, Telekom Slovenije še vedno določen za izvajalca univerzalne storitve priklučitve na javno komunikacijsko omrežje in dostopa do javno dostopnih telefonskih storitev. Telekom Slovenije iz tega razloga predlaga, da Agencija Analizo v tem delu dopolni in upošteva obstoj odprtih širokopasovnih omrežij.

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

Glede na dejstvo, da se v preteklosti nihče ni javil za izvajalca univerzalne storitve na podlagi javnega razpisa, je bil vsakokrat Telekom Slovenije določen za ponudnika dostopa do omrežja in ponudnika storitev fiksne telefonije v skladu s 118. členom ZEKom-1 na podlagi števila priključkov fiksne telefonije. V primeru da bi se v prihodnosti določila drugačna prenosna hitrosti za funkcionalni dostop do interneta (širokopasovna hitrost), bi bil pravkar navedeni kriterij povsem neustrezen. Tudi Agencija sama v Analizi ugotavlja, da kriteriji 118. člena ZEKom-1 ne ustrezajo namenu določitve izvajalca univerzalne storitve na podlagi fiksnih priključkov. V Analizi je celo navedeno, da bo Agenciji šele ustrezno spremenjen zakon omogočil izvesti analizo iz 124. člena ZEKom-1 na ustrezen način. Spremenjen zakon pa bi Agenciji tudi omogočil, da bo v primeru neuspelega javnega razpisa lahko z odločbo določila operaterja po kriterijih, ki bodo ustrezno upoštevali tudi doseganje ciljev zanesljivosti, kakovosti in še posebej stroškovne ter izvedbene učinkovitosti izvajanja predmetne univerzalne storitve.

V zvezi z določitvijo prenosne hitrosti, primerne za funkcionalni dostop do interneta, želi Telekom Slovenije opozoriti še na naslednje. 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 nikakor biti 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 prenosna hitrost, ki bi presegala prenosno 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 prav tako nujno potrebno obravnavati celostno. Agencija ne more in ne sme spregledati širšega konteksta. Evropska digitalna agenda (v nadaljevanju: EDA)² sprejeta leta 2010, vsebuje cilje glede širokopasovnega dostopa, ob tem pa moramo ugotoviti, da je bil prvi cilj EDA (osnovna pokritost s širokopasovnim dostopom), določen že za leto 2013, dosežen!³

Vsakršno razmišljanje o določitvi prenosne hitrosti, primerne za funkcionalni dostop do interneta, je potrebno umestiti glede na to dejstvo. Zaveza EDA, kateri je Republika Slovenija dolžna slediti in jo uresničiti, torej zahteva širokopasovna omrežja s hitrostjo 30 Mb/s za vse državljane Republike Slovenije. Pri tem je šla Slovenija še dlje, saj je Vlada Republike Slovenije na svoji seji dne 10. 3. 2016 sprejela dokumenta DIGITALNA SLOVENIJA 2020 - Strategija razvoja informacijske družbe do leta 2020 in Načrt razvoja širokopasovnih omrežij naslednje generacije do leta 2020 (v nadaljevanju: Načrt razvoja), ki predvideva, da bo Republika Slovenija 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. Ob tem pa mora biti ta cilj dosežen do leta 2020. Kakršnakoli rešitev zagotavljanja širokopasovne univerzalne storitve, ki bi morebiti obvezala kogarkoli v Republiki Sloveniji, pa bi bila v skladu s prehodnim obdobjem lahko uresničena do konca leta 2018 oz. v začetku leta 2019.

Glede na trenutno situacijo ob sprejetju Načrta razvoja širokopasovnih omrežij naslednje generacije do leta 2020, bi bila po mnenju Telekom Slovenije, naložitev širokopasovnega dostopa do interneta kot funkcionalnega dostopa 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, Telekom Slovenije predlaga, da Agencija podaljša obstoječi način zagotavljanja univerzalne storitve 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

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>

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.

Pri tem ni zanemarljivo dejstvo, da bi s sredstvi, ki bi jih izvajalec univerzalne storitve porabil za morebitno pokrivanje najbolj oddaljenih predelov Republike Slovenije s širokopasovnim omrežjem, lahko v ruralnih in suburbanih predelih dosegli mnogo višje učinke oziroma penetracijo končnih uporabnikov, kar je tudi zahteva EDA. Reševanje vprašanja univerzalne storitve bi se morala Agencija lotiti v dogovoru z pristojnim ministrstvom, ki je oblikovalo načrt razvoja širokopasovnih omrežij za prihodnja leta. Skupno delovanje je vsekakor tudi nujno potrebno z namenom najbolj učinkovite porabe javnih sredstev. Javna sredstva v tem sektorju se morajo uporabljati premišljeno in lahko zgolj dopolnjujejo naložbe tržnih akterjev, ne pa da jih nadomešča, kar jasno izhaja iz Smernic Evropske unije za uporabo pravil o državni pomoči v zvezi s hitro postavitvijo širokopasovnih omrežij⁴. Vsako državno posredovanje bi moralo v največji možni meri omejiti tveganje izrinjanja zasebnih naložb, spreminjanja spodbud za komercialne naložbe in velikega izkrivljanja konkurence, ki bi bilo v nasprotju s skupnimi interesi Evropske unije. Glede na pretekle izkušnje z gradnjo odprtih širokopasovnih omrežij ter objavljeno Strategijo Digitalna Slovenija 2020, Telekom Slovenije ponovno poudarja, da obveznost zagotavljanja univerzalne storitve ne more biti obravnavano ločeno od Načrta razvoja širokopasovnega omrežja, saj lahko zgolj skladno delovanje omogoči optimalno alokacij zasebnih in javnih sredstev, brez izkrivljanja konkurence in nesorazmernih oblikacij.

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 pričakuje, da bodo zahtevki za nadomestilo stroškov izvajanja bistveno višji, v kolikor bi med univerzalne storitve šteli tudi širokopasovni dostop. Na osnovi do sedaj veljavnega Splošnega akta, ki je zelo splošen, 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.

S spoštovanjem!

Neda Starman-Ržišnik
vodja službe za pravne zadeve in regulativo



Telekom Slovenije
d.d.

- AR -

⁴ Smernice Evropske unije za uporabo pravil o državni pomoči v zvezi s hitro postavitvijo širokopasovnih omrežij;
http://www.akos-rs.si/files/Zakonodaja/Direktive_in_priporocila/c-02520130126sl.pdf