



AKOS

AGENCIJA ZA KOMUNIKACIJSKA
OMREŽJA IN STORITVE
REPUBLIKE SLOVENIJE

Svet za elektronske komunikacije RS

Stegne 7

1001 Ljubljana

Gp.sek@sek-rs.si

Številka: 0040-22/2015/4

Datum: 12. 4. 2016

Sklic: 0131-2/2016/3

Datum: 16. 2. 2016

Zadeva: Opredelitev do mnenja Sveta za elektronske komunikacije o visokih stroških javnih komunikacijskih storitev

Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije (v nadaljevanju: Agencija) je dne 17. 2. 2016 prejela mnenje Sveta za elektronske komunikacije RS (v nadaljevanju: SEK) o visokih administrativnih stroških javnih komunikacijskih storitev (v nadaljevanju: mnenje), ki ga je SEK sprejel na svoji 49. redni seji dne 29. 1. 2016.

Iz mnenja izhaja, da se SEK strinja z ukrepi za večjo preglednost in objavo informacij, vendar hkrati nasprotuje zaračunavanju kakršnih koli administrativnih stroškov, ki predstavljajo oviro pri odločanju končnih uporabnikov za izbiro ugodnejših paketov storitev ali menjavo operaterjev oziroma izvajalcev storitev ter s tem zmanjšujejo njihove koristi. SEK meni, da visoki administrativni stroški in visoka stopnja usklajenosti med operaterji oziroma izvajalci storitev kažejo na nekonkurenčne razmere na trgu, zaradi katerih se koristi končnih uporabnikov zmanjšujejo. V zvezi s tem SEK poziva Agencijo naj sprejme ustrezne regulatorne in druge ukrepe, Javno agencijo za varstvo konkurence pa, da preveri ali operaterji elektronskih komunikacij delujejo usklajeno z namenom protikonkurenčne razdelitve trga.

V 231. členu Zakona o elektronskih komunikacijah je določeno, da SEK daje mnenja, priporočila in predloge glede zadev na področju elektronskih komunikacij, vključno glede varstva potrošnikov, invalidov in uporabnikov s posebnimi socialnimi potrebami na tem področju. Mnenja, priporočila in predlogi SEK za Agencijo niso zavezujoči, mora pa se do njih opredeliti. V skladu s citirano določbo se zato Agencija v nadaljevanju opredeljuje do mnenja SEK:

V utemeljitvi svojega mnenja SEK navaja, da je v letu 2015 večkrat obravnaval problematiko visokih administrativnih stroškov mobilnih operaterjev in drugih praks, s katerimi operaterji oziroma izvajalci storitev omejujejo koristi končnih uporabnikov. Nadalje navaja, da je Agencijo pozval, naj organizira posvet o perečih problemih, na katere naj bi že dlje časa opozarjala tako SEK kot tudi Zveza potrošnikov Slovenije (v nadaljevanju: ZPS), in ob tem dodal, da je Agencija na posvetih, ki ju je organizirala na njegovo pobudo, obravnavala le visoke administrativne stroške in (ne)preglednost ponudbe, medtem ko ostalih perečih vprašanj, na katera opozarja SEK v sodelovanju z ZPS, Agencija

ni obravnavala.

Agencija v zvezi s tem odgovarja, da je – upošteva pri tem tudi pobudo SEK z dne 17. 9. 2015 organizirala posvet z operaterji, TIRS in predstavniki potrošniških organizacij (ZPS). Na podlagi reševanja uporabniških sporov, za katere je pristojna, je Agencija namreč zaznala, da se vedno pogostejše pojavljajo spori iz naslova zaračunavanja stroškov ob prekinitvi naročniškega razmerja in da se je število sporov iz tega naslova v primerjavi z letom 2014 v letu 2015 povečalo. Poleg tega je Agencija po pregledu splošnih pogojev in cenikov operaterjev od leta 2009 do 2015 ugotovila, da je praksa zaračunavanja stroška prekinitve NR, ki se je poslužuje večina operaterjev, relativno nova (večina operaterjev strošek prekinitve naročniškega razmerja zaračunava šele od 2015 dalje, medtem ko so ostale administrativne stroške zaračunavali že prej) in da gre očitno za novo postavko, ki je uporabniki do sedaj niti niso bili vajeni niti ni obstajala, ko so sklepali naročniška razmerja.

Posvet je bil organiziran dne 20. 11. 2015. Na njem je bilo obravnavano zaračunavanje administrativnih stroškov ter v zvezi s tem predvsem vprašanje preglednosti (transparentnosti) ponudb, splošnih pogojev poslovanja in cenikov operaterjev. Na posvetu je Agencija predstavila svoje stališče, in sicer, da so stroški prehoda med paketi znotraj istega operaterja problematični, ter prisotne predstavnike operaterjev in potrošniških organizacij seznanila, da bo z namenom, da bi zaščitila interese končnih uporabnikov, na področju zaračunavanja različnih administrativnih stroškov ukrepala v okviru svojih (sicer zelo omejenih) zakonskih pristojnosti. Dejstvo namreč je, da Zakon o elektronskih komunikacijah (Uradni list RS, št. 109/12, 110/13, 40/14 – ZIN-B, 54/14 – odl. US in 81/15; v nadaljevanju: ZEKom-1) le na enem mestu ureja problematiko višine administrativnih stroškov, pa še to le v primeru, ko gre za stroške prekinitve naročniškega razmerja. V 130. členu ZEKom-1 je tako določeno, da *»...pogoji in postopki za prekinitev pogodbe ne smejo odvracati od zamenjave izvajalca storitev«*. To je trenutno tudi edina zakonska določba, na katero bi lahko Agencija oprla poseg v (administrativne) stroške prekinitve naročniškega razmerja. Po drugi strani je lahko vsakršno poseganje v delovanje operaterjev, za katerega Agencija nima zakonite podlage, predmet upravno-sodnega nadzora in se lahko konča z odpravo takega ukrepa. Ob skopi zakonski podlagi so zato pristojnosti Agencije za oblastno poseganje v administrativne stroške operaterjev omejeni predvsem na dajanje priporočil. Slednja glede na določbo 172. člena za naslovnike niso zavezujoča. Tako je Agencija na posvetu skušala predvsem z močjo argumenta prepričati operaterje elektronskih komunikacij, naj s prakso zaračunavanja različnih administrativnih stroškov prenehajo, predvsem pa, da -če take stroške že zaračunavajo- nanje uporabnike korektno in transparentno opozorijo. Ob tem Agencija še pripominja, da je k posredovanju mnenja in podrobnejših predlogov vprašanj, ki naj se obravnavajo na posvetu, povabila tudi SEK, vendar se posveta ni udeležil nobeden od njegovih predstavnikov, kljub temu, da je predsednik SEK predhodno po elektronski pošti zagotovil, da bo na posvetu predstavil svoje mnenje o sporni tematiki.



Na nadaljevanju posveta dne 15. 12. 2015 (na katerega je Agencija prav tako povabila SEK, ki pa je svojo odsotnost opravičil) je bila obravnavana predvsem nepreglednost administrativnih stroškov. Sklep posveta je bil, da bodo operaterji končne uporabnike posebej opozarjali na možnost nastanka ključnih administrativnih stroškov, hkrati pa bodo operaterji Agenciji posredovali podatke o višini **stroškov za priključnino, menjavo paketa, menjavo SIM kartice, spremembo naročnika, prekinitev NR in prenos številke k drugemu operaterju**, ki jih bo Agencija pričela objavljati na portalu komuniciraj.eu. V zvezi s tem dodajamo, da so operaterji v tem času podatke o višini navedenih stroškov večinoma že posredovali in so ti že objavljeni na portalu pri konkretnih ponudbah v posebnem zavihku. Polega tega je operater Si.mobil d.d. dne 4. 3. 2016 Agencijo obvestil, da je v skladu z dogovorom s posveta pričel končne uporabnike še posebej opozarjati na možnost nastanka ključnih administrativnih stroškov in najpogostejše administrativne stroške na svoji spletni strani na pregleden način objavil v posebnem izseku cenika. Navedeno Agencija ocenjuje kot pozitiven rezultat svojih prizadevanj ter upa, da bodo zgledu Simobila sledili tudi ostali operaterji na slovenskem trgu.

V zvezi s pozivom SEK, naj Agencija zaradi negativnih učinkov oligopolne strukture trga in visoke stopnje usklajenosti med operaterji (do katere naj bi po navedbah SEK prišlo ob podelitvi frekvenc leta 2014) takoj ukrepa v skladu s svojimi zakonskimi pristojnostmi na podlagi 95. člena ZEKom-1 ter prepreči morebitne usklajene učinke skupnega delovanja operaterjev, ki so posledica skupnega prevladujočega položaja na trgu, Agencija ocenjuje, da zaračunavanje administrativnih stroškov ni v neposredni povezavi s podelitvijo frekvenc v letu 2014, saj se navedene prakse poslužujejo tudi operaterji, ki frekvenc sploh nimajo (npr. operater Amis, ki je pred združitvijo z družbo Si.mobil d.d. deloval le na fiksnem trgu). Tudi pavšalna trditev SEK, da je podelitev radijskih frekvenc na zadnji multi-frekvenčni dražbi, ki se je zaključila s podelitvijo radijskih frekvenc trem operaterjem (pri čemer pa število potencialnih ponudnikov na dražbi ni bilo omejeno) pripeljala do oligopolne strukture trga, po naši oceni ni izkazana z konkretnimi dejstvi ter podprta z zadostnimi dokazi.

Dalje pojasnjujemo, da v konkretnem primeru zakonske predpostavke za regulacijo maloprodajnih cen niso izpolnjene, zato Agencija pristojnosti za ukrepanje, kot ga predlaga SEK, nima. V okviru konkurenčno-pravne ex-ante regulacije (95. člen ZEKom-1 in naslednji) Agencija regulira predvsem veleprodajne trge¹, medtem ko gre v primeru zaračunavanja administrativnih stroškov za

¹ Priporočilo o upoštevnih trgih proizvodov in storitev v sektorju elektronskih komunikacij, ki so lahko predmet predhodnega urejanja v skladu z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2002/21/ES o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve namreč določa naslednje trge:

- Trg 1: veleprodajno zaključevanje klicev v posameznih javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji
- Trg 2: zaključevanje govornih klicev v posameznih mobilnih omrežjih
- Trg 3(a): veleprodajni lokalni dostop na fiksni lokaciji
- Trg 3(b): veleprodajni osrednji dostop na fiksni lokaciji za izdelke za množični trg



maloprodajni trg in maloprodajne cene. Maloprodajne cene načeloma niso podvržene ex-ante regulaciji in jih lahko operaterji določajo sami v skladu s svojo poslovno politiko in razmerami na trgu. Zgolj izjemoma se lahko v okviru ex-ante regulacije regulirajo tudi maloprodajne cene vendar le, (i) če se gre za maloprodajni trg (1. odstavek 107. člena ZEKom-1) in če regulacija na veleprodajnem nivoju ni učinkovita (2. odstavek 107. člena). Pri tem je je Agencija vezana na predpostavke, določene v prvem in drugem odstavku 107. člena ZEKom-1: na analizi upoštevne trga temelječa ugotovitev, da gre za operaterja s pomembno tržno močjo, in na tržnih analizah temelječa ugotovitev, da upoštevni trg, namenjen končnim uporabnikom, ni dovolj konkurenčen, ob tem pa obveznosti, ki bi jih Agencija naložila operaterju s pomembno tržno močjo po členih 102-106 ZEKom-1 (obveznost zagotavljanja preglednosti, obveznost zagotavljanja enakega obravnavanja, obveznost ločitve računovodskih evidenc, obveznost dopustitve operatorskega dostopa do določenih omrežnih zmogljivosti in njihove uporabe ter obveznost cenovnega nadzora in stroškovnega računovodstva), ne bi dosegle ciljev, ki jih na trgu zasleduje. Kumulativen obstoj zgoraj navedenih pogojev iz 107. člena ZEKom-1 je v praksi težko doseči. Poleg tega se pri ukrepu regulacije maloprodajnih cen, kot ga predlaga SEK, postavlja tudi vprašanje, na katerih od predvidenih trgov bi se ukrep regulacije maloprodajnih cen sploh lahko naložilo (upoštevni trgi so po zadnjem priporočilu Evropske komisije le še veleprodajni), predvsem pa kateri operaterji bi bili nosilci te obveznosti. Dejstvo namreč je, da se lahko obveznosti v ex-ante obveznosti naložijo lahko le operaterju s pomembno tržno močjo (95. člen ZEKom-1). A *contraio* to pomeni, da operaterjem, ki pomembne tržne moči nimajo, regulatornih obveznosti ni mogoče nalagati. Četudi bi torej Agencija ob izpolnjenih predpostavkah lahko naložila cenovno regulacijo maloprodajnih cen na enem od upoštevni trgov, bi ta ukrep veljal le za operaterja(e), ki ima(jo) na tem trgu pomembno tržno moč, ostali operaterji pa take obveznosti ne bi bili deležni.

Glede na navedeno je po oceni Agencije učinkovito rešitev opisane problematike namesto v ukrepih ex-ante regulacije mogoče iskati predvsem v smeri simetrične regulacije. Slednja namreč normativno učinkuje na vse operaterje na trgu, ne le na operaterje s pomembno tržno močjo. Vendar pa glede na obstoječo nacionalno ureditev taki ukrepi v zakonu niso predvideni, **zato Agencija SEK predlaga, da kot organ za svetovanje in usmerjanje razvoja elektronskih komunikacij ter kot organ varstva interesov potrošnikov, na pristojno resorno ministrstvo naslovi argumentiran predlog za spremembo ZEKom-1.**

Nadalje Agencija pojasnjuje, da je za presojo, ali gre v posameznem primeru za zlorabo prevladujočega položaja v smislu določil 9. člena Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence (Uradni list RS, št. 36/08, 40/09, 26/11, 87/11, 57/12, 39/13 - odl. US, 63/13 - ZS-K, 33/14 in 76/15), pristojna Javna Agencija RS za varstvo konkurence (v nadaljevanju: AVK), kateri je Agencija na podlagi lastnih ugotovitev v okviru presojanja upravičenosti zaračunavanja administrativnih stroškov dne 7. 12. 2015 poslala poziv naj preveri morebitno usklajeno ravnanje

-Trg 4: veleprodajni visokokakovostni dostop na fiksni lokaciji

telekomunikacijskih operaterjev, vendar odgovora AVK do danes še ni prejela.

Na poziv SEK, naj Agencija glede administrativnih stroškov pripravi priporočilo in ukrepa v skladu z 2. odstavkom 130. člena ZEKom-1, po katerem pogoji in postopki za prekinitev pogodbe ne smejo odvrčati od zamenjave izvajalcev storitev, pa Agencija opozarja, da se določba 2. odstavka 130. člena nanaša zgolj na primere, ko želi končni uporabnik **zamenjati** izvajalca storitev (npr. strošek prekinitve naročniškega razmerja). Citirana zakonska določba se ne nanaša na primere, **ko gre za spremembe tekom naročniškega razmerja pri enem in istem operaterju** (npr. administrativni strošek prehoda iz enega na drug paket znotraj istega operaterja). Ob tem Agencija pripominja, da trenutno veljavni ZEKom-1 ne predvideva nobene prekrškovne sankcije za primer, ko bi operaterji kršili določbo drugega odstavka 130. člena omenjenega zakona.

Nadalje Agencija pojasnjuje, da v okviru svojih regulativnih pristojnosti in aktivnosti, ki jih izvaja z namenom zasledovanja ciljev, določenih v členih 195-199 ZEKom-1, že pripravlja priporočilo, ki ga bo naslovila na operaterje. Ob tem pa ponovno poudarja, da lahko Agencija s svojimi priporočili, ki jih izda na podlagi tretjega odstavka 172. člena ZEKom-1, naslovnikom zgolj nezavezujoče priporoča določena ravnanja.

Pripravila:

Ana Kerin

Višja svetovalka področja II

Mark Pohar

Vodja Sektorja za pravne zadeve

Vročiti: Naslovníku, elektronsko

V vednost: AVK na naslov gp.avk@gov.si

Pri odgovoru se obvezno sklicujte na našo opravilno številko!