



AKOS

AGENCIJA ZA KOMUNIKACIJSKA
OMREŽJA IN STORITVE
REPUBLIKE SLOVENIJE

Številka: 38243-5/2014/7

Datum: 25.8.2014

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

Skladno s šestim odstavkom 118. člena Zakona o elektronskih komunikacijah (Uradni list RS, št. 109/12, 110/13, 40/14 - ZIN-B in 54/14 - odl. US; v nadaljevanju: ZEKom-1) mora Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije (v nadaljevanju: agencija) 6 mesecev pred potekom veljavnosti odločb o izvajanju univerzalne storitve ugotoviti, ali je splošna dostopnost zmogljivosti 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 predmetni analizi preučila izvajanje predmetnih univerzalnih storitev v Republiki Sloveniji in ugotavljala trenutno stanje, pregledala tudi izvajanje te storitve in prakse v državah EU ter z vidika obojega analizirala obstoj splošne dostopnosti zmogljivosti in storitev iz vidika nadaljnjih potreb določitve izvajalca predmetnih univerzalnih storitev tudi v prihodnje. Na podlagi tega 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 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).

Ker je agencija pri sprejemanju ukrepov na trgu elektronskih komunikacij skladno s 204. členom ZEKom-1 dolžna pridobiti mnenje zainteresirane javnosti, je dne 9.7.2014 javno objavila predmetno analizo na svojih spletnih straneh¹ ter obenem pozvala zainteresirano javnost, naj nanjo poda svoje pripombe oziroma morebitne predloge najkasneje 9.8.2014. Agencija je v roku prejela mnenja in pripombe naslednje zainteresirane javnosti:

- Telekom Slovenije d.d., Cigaletova 15, 1000 Ljubljana.

¹<http://www.akos-rs.si/analiza-storitve-prikljucitve-na-javno-komunikacijsko-omrezje-in-dostopa-do-javno-dostopnih-telefonskih-storitev-na-fiksni-lokaciji>, dostop na dan 25.8.2014



Agencija se zahvaljuje za prispevek in v nadaljevanju povzema tiste trditve in predloge, ki se sklicujejo na ugotovitve analize in predloge glede nadaljnjega izvajanja storitev priključitve na javno komunikacijsko omrežje in dostopa do javno dostopnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji v sklopu univerzalne storitve, kakor izhajajo iz obravnavane analize ter odgovarja nanje in v primeru konkretnih pripomb pojasnjuje, kako jih bo upoštevala, ali zakaj jih ne more upoštevati. Na spletnih straneh agencije so prejeta mnenja in predlogi objavljeni v celoti.

Družba Telekom Slovenije v svojih pripombah, dopis št. 70/02 z dne 8.8.2014, ugotavlja, da se agencija v nobenem delu analize ne dotakne odprtih širokopasovnih omrežij, ki so v preteklosti nastala na posameznih območjih Republike Slovenije. Odprta širokopasovna omrežja so bila v precejšnjem delu sofinancirana z javnimi sredstvi in tako družba meni, da je potrebno ta omrežja obravnavati tudi v kontekstu zagotavljanja univerzalnih storitev. Družba Telekom Slovenije d.d. ne vidi utemeljenega razloga zakaj bi bil na teh območjih, v kolikor se na prihodnjem razpisu za USO storitev ne bi javil kakšen operater, Telekom Slovenije še vedno določen za izvajalca univerzalne storitve priključitve na javno komunikacijsko omrežje in dostopa do javno dostopnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji. V praksi bi to za družbo Telekom Slovenije lahko pomenilo, da bi moral na razumno zahtevo uporabnika graditi naročniški priključek tudi na teh območjih ali pa alternativno najeti obstoječi naročniški priključek od operaterja odprtega širokopasovnega omrežja, pri čemer je lahko grosistična cena najema naročniškega priključka višja od končne maloprodajne cene, ki se jo lahko zaračuna končnemu uporabniku. Družba Telekom Slovenije iz tega razloga predlaga, da agencija analizo v tem delu dopolni in upošteva obstoj odprtih širokopasovnih omrežij.

Agencija v zvezi s tem poudarja, da je namen obravnavanih storitev dostopa na javno komunikacijsko omrežje in dostopa do javno dostopnih storitev na fiksni lokaciji zagotavljanje možnosti končnim uporabnikom v Republiki Sloveniji (tudi končnim uporabnikom invalidom), da na celem območju države po dostopnih cenah in ob enaki ter ustrezni kakovosti storitev dobijo možnost dostopa do omrežja na fiksni lokaciji, torej priključek, ki jim omogoča prenos govornih, podatkovnih in telefaks komunikacij s prenosno hitrostjo, primerno za funkcionalen dostop do interneta. Pri tem je treba poudariti, da so končni uporabniki do univerzalnih storitev pri izvajalcu univerzalne storitve upravičeni le ob pogoju izpolnjene razumnosti zahteve, ki jo definira tretji odstavek 115. člena ZEKom-1, ki določa, da razumna zahteva končnega uporabnika vključuje priključitev na eni lokaciji, kjer končni uporabnik dejansko prebiva ali dejansko opravlja svojo dejavnost. Pri tem pa tretji odstavek istega člena tudi določa, da v kolikor ima končni uporabnik možnost alternativnega dostopa do storitev iz nabora univerzalne storitve po dostopni ceni na trgu, teh storitev ne more pod pogoji tega poglavja ZEKom-1 zahtevati od izvajalca univerzalne storitve. Pri zagotavljanju navedene storitve v okviru univerzalne storitve je torej pomemben predvsem del končnih uporabnikov, ki te storitve ne morejo imeti zagotovljene drugače (na komercialni osnovi), kot v okviru obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve. Iz analize je razvidno, da na trgu dejansko obstajajo uporabniki, ki so upravičeni do navedene univerzalne storitve, saj bi v primeru odsotnosti naložitve storitve priključitve na javno komunikacijsko omrežje in dostopa do javno dostopnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji kot univerzalne storitve v obdobju let 2010 do 2013 kar 2.380 uporabnikov ostalo brez storitve. Takšno je namreč število priključkov, za katere je družba Telekom Slovenije d.d.



kot trenutni izvajalec obravnavanih univerzalnih storitev zaprosila za nadomestilo neto stroškov zagotavljanja univerzalne storitve. Ti priključki ne bi bili zgrajeni, če izvajalec ne bi imel obveznosti na podlagi obstoječe odločbe s katero je imenovan za izvajalca univerzalnih storitev, saj bi mu slednji predstavljali breme investicije, ki se skozi življenjski cikel uporabnika ne bi ustrezno povrnila, kar pomeni, da bi razumne zahteve uporabnikov zavrnil, ti pa bi ostali brez dostopa na javno komunikacijsko omrežje in dostopa do javno dostopnih storitev na fiksni lokaciji, ki jo Direktiva o univerzalnih storitvah navaja kot temeljno zahtevo univerzalnih storitev, ki mora biti zagotovljena vsem končnim uporabnikom na njihovo zahtevo. Agencija v analizi skladno z ZEKom-1 ne more zagotovo dokazati, da je na območjih, kjer so izgrajena odprta širokopasovna omrežja dostop dejansko omogočen vsem končnim uporabnikom, hkrati pa poudarja, da so iz tega vidika območja z odprtimi širokopasovnimi omrežji tozadevno (iz vidika izvajalca univerzalne storitve) povsem enakovredna območjem, kjer lahko uporabniki do obravnavanih storitev dostopajo pod povsem komercialnimi pogoji. Skladno z navedenim je torej pomislek družbe Telekom Slovenije d.d. nerelevanten, saj izvajalcu univerzalne storitve priključitve na javno komunikacijsko omrežje in dostopa do javno dostopnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji ne bo potrebno zagotoviti storitve končnim uporabnikom, ki bodo imeli na voljo že obstoječi priključek v okviru (kakršnegakoli) dostopa do omrežja na fiksni lokaciji.

Družba Telekom Slovenije v zvezi s prihodnjo določitvijo nove prenosne hitrosti za funkcionalen dostop do interneta v smislu širokopasovne hitrosti opozarja, da je šele 6 od 28 držav članic EU določilo širokopasovno hitrost do interneta kot univerzalno storitev, kar kaže na to, da je Evropa ustrezno zaznala, da so s tem povezani izredno visoki stroški zagotavljanja takšne spremenjene obveznosti. Pri tem družba predlaga, da se počaka na četrti redni pregled področja uporabe univerzalne storitve v elektronskih komunikacijskih omrežjih in storitvah, ki ga bo pripravila Evropska komisija in zlasti na njene predloge. Do sedaj je Evropska komisija ob rednih pregledih ugotovila, da niso izpolnjeni pogoji za vključitev širokopasovnih storitev v obseg univerzalne storitve. To je po navedbah družbe Telekom Slovenije razlog, da Direktiva o univerzalnih storitvah med obveznosti univerzalne storitve ni uvrstila širokopasovne hitrosti.

Po mnenju družbe Telekom Slovenije je potrebno pred določitvijo širokopasovne hitrosti do interneta kot univerzalne storitve skladno z 124. členom ZEKom-1 opraviti tudi analizo vpliv spremembe prenosne hitrosti in pri tem zlasti osvetliti vidik stroškov izvajanja takšne obveznosti. Pav gotovo bo to za sabo potegnilo ustanovitev kompenzacijskega sklada, v katerega bodo prispevali vsi operaterji, ki imajo prihodek iz zagotavljanja javnih komunikacijskih omrežij oziroma izvajanja storitev višjih od dveh milijonov evrov, saj bodo izvajalcu univerzalnih storitev nastali visoki neto stroški zagotavljanja univerzalne storitve.

Agencija v zvezi z navedbami družbe Telekom Slovenije pojasnjuje da že ZEKom-1 v 124. členu predvideva, da agencija lahko določi prenosno hitrost, ki omogoča širokopasovni dostop, če širokopasovni dostop že uporablja vsaj polovica gospodinjstev v Republiki Sloveniji. Prenosna hitrost pa se določi tako, da se upošteva tisto prenosno hitrost, ki jo uporablja vsaj 80 odstotkov gospodinjstev z obstoječim širokopasovnim dostopom. Kot že družba Telekom Slovenije pravilno ugotavlja je potrebno pred spremembo prenosne hitrosti primerne za funkcionalni dostop poleg ostalega opraviti tudi poglobljeno analizo stanja. Agencija želi poskrbeti, da bodo vse pravne podlage v zvezi s tem predhodno pripravljene s čimer bo poskrbela, da določitev prenosne hitrosti primerne za funkcionalni dostop in



posredno vključitev te kot del univerzalne storitve, ter naložitev takšne obveznosti operaterju/operaterjem ne bo predstavljala nesorazmernega bremena, hkrati pa uporabnikom zagotovila ustrezen dostop do storitev, čemur je v analizi posvetila precej pozornosti. Glede na navedbe v poglavjih 1.3 in 1.4 analize agencija ugotavlja, da je najustreznejše v javnem razpisu omejiti obdobje imenovanja izvajalca obravnavanih univerzalnih storitev dostopa in storitev za dobo največ dveh let. V tem času bo agencija izvedla vse postopke iz 124. člena ZEKom-1 in ob novo znanih pogojih in funkcionalnih hitrostih za dostop do interneta izvedla nov javni razpis v delu, ki zadeva 1. in 2. točko drugega odstavka 115. člena ZEKom-1. Agencija meni, da je zato v javnem razpisu ustrezno izjemoma omejiti obdobje imenovanja na največ dve leti oziroma na toliko časa, dokler se agenciji z ustrezno spremembo petega odstavka 118. člena ZEKom-1 ne omogoči, da na ustrezen način dokonča vse zahtevne postopke po 124. členu ZEKom-1 in definira nove prenosne hitrosti, primerne za funkcionalni dostop do interneta ter za obravnavane univerzalne storitve pripravi nov javni razpis, na podlagi katerega bo določen izvajalec za obdobje pet let. Agencija je, poleg vseh razlogov iz poglavja 1.3, dodatno ugotovila tudi, da bi oblikovanje razpisnih pogojev na način, ko bi v času razpisa veljal Splošni akt o prenosni hitrosti, primerni za funkcionalni dostop do interneta z obveznostjo 28.8 kbit/s, v času trajanja odločbe izvajalca univerzalne storitve pa bi se ta spremenil na višino širokopasovnega dostopa in bi se lahko povečal za več 10x (če bi se denimo novo predpisana hitrost gibala med 1 in 2 Mbit/s), za prijavitelje na razpis predstavljalo preveliko pravno, ekonomsko in tehnično negotovost, saj gre za enega ključnih pogojev razpisa in za dejstvo, ki pomembno vpliva na že omenjeno ekonomsko in tehnično načrtovanje izvajanja univerzalne storitve, ki je ob prijavi na razpis njegov bistven pogoj in ga mora prijavitelj natančno predstaviti in stroškovno ovrednotiti.

V nadaljevanju družba Telekom Slovenije agencijo poziva, 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. Družba nadalje navaja, da je v preteklem letu skupaj z agencijo že delala 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. Vendar pa je po navedbah družbe agencija v zadnjem kvartalu sodelovanje prekinila in ga do danes ni obnovila. Družba Telekom Slovenije pričakuje, da bodo zahtevki za nadomestilo stroškov izvajanja bistveno no višji v kolikor bo med univerzalne storitve štel tudi širokopasovni dostop. Na osnovi do sedaj veljavnega splošnega akta, ki je zelo posplošen, operater le težko pripravi zahtevke, 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. Družba agenciji predlaga, da natančna pravila predstavi skupaj z analizo vpliva spremembe prenosne hitrosti, saj bo ta pomembno vplivala na odločitve operaterjev, da se bodo prijavili na razpis po preteku dvoletnega roka. Na ta način bo po mnenju družbe agencija namreč dodatno prispevala k predvidljivosti in transparentnosti postopka.

Agencija v zvezi s pripombo o natančni definiciji pravil, ki bodo osnova za zaprosilo za nadomestilo neto stroškov izvajanja univerzalne storitve odgovarja, da je bil dne 10.6.2013 v prostorih agencije javni posvet na temo splošnih aktov (Zapisnik objavljen na spletni strani



agencije²) na katerem je bilo pojasnjeno, da obstajajo splošni akti, katerim so zaradi njihove zahtevnosti podaljšani rok: Splošni akt o prenosni hitrosti, primerni za funkcionalni dostop do interneta, Splošni akt o načinu izračuna neto stroškov univerzalne storitve, Splošni akt o tehničnih vprašanjih dostopovne in razdelilne točke, ki omogoča skupno uporabo. Agencija dodaja, da bo tako po opravljenih analizah za univerzalne storitve, pripravila navedene splošne akte v paketu. Agencija se zaveda pomembnosti predhodne priprave vseh relevantnih pravnih podlag za določitev prenosne hitrosti za funkcionalen dostop do interneta skladno z 124. členom ZEKom-1 in je ravno s tem namenom predlagala omejitve obdobja imenovanja izvajalca univerzalne storitve dostopa in storitev. Kot je navedeno že v analizi namerava agencija v obdobju dveh let izvesti vse postopke iz 124. člena ZEKom-1 in ob novo znanih pogojih in funkcionalnih hitrostih za dostop do interneta izvesti nov javni razpis v delu, ki zadeva 1. in 2. točko drugega odstavka 115. člena ZEKom-1. V tem obdobju pa bo agencija pripravila nov Splošni akt o načinu izračuna neto stroškov univerzalne storitve, pri čemer bo v največji meri upoštevala pripombe, ki jih bo takrat v procesu javnega posvetovanja pridobila s strani zainteresirane javnosti.

V povezavi z analizo vpliva spremembe prenosne hitrosti skladno s 124. členom ZEKom-1 in morebitno določitvijo obveznosti zagotavljanja širokopasovne hitrosti do interneta za izvajalca univerzalne storitve pa je po mnenju družbe Telekom Slovenije potrebno prav tako upoštevati obstoječa odprta širokopasovna omrežja in način obravnave teh območij in proučitev tega ali je na teh območjih sploh potrebno določiti izvajalca univerzalnih storitev. Poleg tega je po mnenju družbe potrebno upoštevati tudi dejstvo, da je v letošnjem letu agencija izvedla javni razpis z javno dražbo za dodelitev radijskih frekvenc za zagotavljanje javnih komunikacijskih storitev med drugim v radiofrekvenčnih pasovih, ki so primerni za zagotavljanje širokopasovnih storitev. Iz odločb v tem postopku za posamezne operaterje izhajajo posebne obveznosti glede prekrivanja prebivalstva s širokopasovnimi mobilnimi storitvami. Za določenega operaterja velja celo obveznost prekrivanja 225 lokacij – naselij ali povezanih skupin naselij. To dejstvo je po mnenju družbe potrebno upoštevati pri določitvi izvajalca univerzalne storitve. Z vidika stroškovne učinkovitosti izvajanja univerzalne storitve, v skladu s tretjim odstavkom 118. člena ZEKom-1, določitev drugega operaterja za izvajalca univerzalne storitve na teh območjih, kjer za določenega operaterja veljajo že posebne obveznosti pokrivanja, ne bi bila skladna z navedeno določbo.

Agencija na pripombo družbe Telekom Slovenije odgovarja, da se zaveda vseh sprememb na trgu in pomembnosti ustrezne poglobljene preučitve problematike, pri čemer pa bo še vedno potrebno upoštevati, da je univerzalna storitev namenjena končnim uporabnikom, ki te storitve ne morejo imeti zagotovljene drugače (na komercialni osnovi) kot v okviru obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve. Tozadevno napotuje na odgovor, ki ga je zgoraj v zvezi s to pripombo že podala. Skladno s tem bo potrebno upoštevati tudi dejstvo, da na določenih območjih, kjer je prisotno bodisi odprto fiksno širokopasovno, bodisi mobilno širokopasovno omrežje, lahko še vedno obstaja del končnih uporabnikov, ki nimajo možnosti dostopa do ustreznega priključka in je univerzalna storitev za njih ključnega pomena. Zato bo agencija pred ponovnim javnim razpisom, ki bo vključeval univerzalno storitev dostopa do širokopasovnega interneta, preučila, ali je dejansko smiselno izvajati geografsko segmentacijo tozadevne univerzalne storitve, glede na to, da so pogoji za njen dostop jasni (glej 115. člen ZEKom-1) in jih je agencija v pričujočem dokumentu že navedla.

² <http://www.akos-rs.si/povzetek-zapisnika-javnega-posveta-na-temo-splosnih-aktov-po-zekom-1>



AKOS

Glede določitve izvajalca univerzalne storitve na teh območjih pa se bo agencija odločala na podlagi poglobljene analize stanja in ob upoštevanju sorazmernosti bremena za posameznega operaterja. Vsekakor pa bo pri tem agencija upoštevala tudi dejstvo, da se na podlagi obveznosti na območju Republike Slovenije gradi tudi (glede pokrivanja prebivalstva in dostopnih hitrosti) obsežno mobilno omrežje.

Agencija se je na podlagi prejetih pripomb zainteresirane javnosti po zaključenem postopku javnega posvetovanja odločila za predlog A: Ohranitev izvajanja storitev dostopa na javno komunikacijsko omrežje in dostopa do javno dostopnih 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) skladno s pogoji, kot so določeni v analizi, ki je bila predmet javnega posvetovanja.

Franc Dolenc
Direktor