



Agencija za komunikacijska omrežja in  
storitve RS  
Stegne 7  
1000 Ljubljana

Datum: 1.10.2018

Zadeva: Pripombe k osnutku Strategije upravljanja z radiofrekvenčnim spektrom

Zveza: Objava na spletni strani AKOS z dne 30.8.2018, opr. št. 0070-4/2017

Spoštovani,

A1 Slovenija se zahvaljuje za ponovni interes Agencije za komunikacijska omrežja in storitve RS (v nadaljevanju: Agencija), da pred potrditvijo na Vladi sliši mnenje zainteresirane javnosti glede osnutka Strategije upravljanja z radiofrekvenčnim spektrom.

Glede na to da se osnutek od prejšnjega posvetovanja ni bistveno spremenil, se v izogib ponavljanju še vedno relevantnih stališč osredotočamo na modalitete napovedanih dražb za podelitev radijskih frekvenc, ki naj bi bile temelj za naslednjo generacijo mobilnih telekomunikacij.

Časovnica podeljevanja teh frekvenc ostaja podrejena negotovosti zaradi nedefiniranih obveznosti povezanih s PPDR. A1 na načelni ravni vztraja na že izraženem stališču, da je treba frekvence v pasu 700 MHz podeliti čim prej in ločeno od ostalih frekvenc, glede na to, da je bil ta pas že uspešno izpraznjen s strani AKOS in da že obstaja oprema, ki omogoča njihovo uporabo.

Seveda pa ne za vsako ceno. Treba je ravnati previdno z modalitetami tega podeljevanja, kot so izklicna cena, pripadajoči pogoji za pokritost ozemlja s signalom oziroma z določeno kvaliteto storitev, spektralne kape, rezervacije spektra, pogoji souporabe, morebitne omejitve nacionalnega gostovanja ipd. Pretirano postavljanje pogojev zlasti odprtih, nedefiniranih namreč lahko povsem razvrednoti navedeni spekter za vse ali za posamezne operaterje. Že tako se s trga 5G priložnosti za operaterje mobilnih omrežij umikajo storitve elektro distribucijam, ki bodo po podelitvi 2x5 MHz v pasu 700 MHz lahko gradile lastna omrežja, alternativno omrežje LoRa konkurenčno obstoječim mobilnim za potrebe zagotavljanja »smart city« storitev pa bo z javnim denarjem gradila tudi država v okviru razpisa za Platformo IoT za digitalno Slovenijo.

Agencija kot strateški cilj navaja ohranitev razvoja učinkovite konkurence na trgih storitev brezžičnih elektronskih komunikacij, hkrati pa zanemarja pomen enake obravnave operaterjev. Iz dosedanjega ravnanja AKOS je namreč mogoče razbrati, da predvideva najmanj tri v celoti neodvisne infrastrukturne operaterje na trgu Republike Slovenije in je za doseg tega cilja pripravljen nekaterim operaterjem ponujati spodbude. Če so bile nekatere od teh spodbud razumljive v luči novih vstopov na trg, je danes, ko je od teh vstopov minilo že več kot 10 let, situacija precej drugačna. Anomalije, nastale na podlagi teh spodbud, in neregulirane cene nacionalnega gostovanja so privedle do bistvenih razlik v stroškovni strukturi mobilnih operaterjev, ki so investirali v izgradnjo omrežja, in mobilnih operaterjev, ki so svoje investicije omejili zgolj na dobičkonosni del omrežja. Nastala situacija vsesplošno slabo vpliva na smiselnost investicij v omrežje. Nadaljevanje spodbud operaterjem, ki so manj investirali v omrežje, brez jasnih zavez, da te investicije nadoknadijo, Agenciji ne bo zagotovilo doseganja zastavljenega cilja ohranitve treh enakovrednih infrastrukturnih operaterjev, ampak bo vplivalo le na to, kateri operater bo trg moral zapustiti.

Takšna neupravičena spodbuda na bodočih podelitvah frekvenc bi bila na primer rezervacija določenega dela spektra za določene operaterje ali določitev pravil podelitve frekvenc na način, ki nekaterim operaterjem onemogoča potegovanje za del tega pasu. Tako bi lahko posredno diskriminatorno oblikovane spektralne kape povzročile, da en operater pridobi spekter po izklicni ceni, nato pa se poteguje še za preostali del spektra in s tem zviša ravnotežno ceno drugih blokov. Kakršnakoli pravila dražbe, ki bi za enako količino povsem enakovrednega spektra od operaterja do operaterja terjala različna enkratna plačila za zakup frekvenc, bi izkrivljala konkurenco med njimi. Spektralne kape kot ukrep tudi sicer ne ustrezajo standardu sorazmernosti, saj je cilj preprečiti kopičenje frekvenc mogoče doseči na druge načine – npr. s pomočjo varovalke za odvzem v primerih iz 56. člena ZEKom-1. Rezervacija spektra ali podobne modalitete podelitve povzročijo neučinkovito alokacijo frekvenc, saj jih zakupi operater, ki nima ustreznega omrežja, da bi jih povsod uporabljal, niti brez posebnih obveznosti izgradnje nima posebne motivacije za investicije, dokler lahko neomejeno koristi nacionalno gostovanje. Po drugi strani operaterji z lastnim omrežjem, ki na teh frekvencah pričakujejo veliko prometa, ne morejo priti do zadostnih pasovnih širin.

Uporaba spektralnih kap pri podeljevanju frekvenc v pasu 700 MHz je torej mejno dopustna le v primeru naložitve zadostnih izvršljivih obveznosti izgradnje lastnega omrežja ali omejitve nacionalnega gostovanja.

Ne glede na to pa je treba pri naložitvi obveznosti za podporo strategiji razvoja infrastrukture za kritične komunikacije paziti, da spekter zaradi njih ne ostane nedodeljen. Pohvalna je pripravljenost AKOS prispevati k temu, da se del sredstev za učinkovito rabo radiofrekvenčnega spektra nameni za vzpodbujanje izgradnje omrežja za izpolnjevanje obveznosti iz akcijskega načrta 5G in/ali izpolnjevanje posebnih zahtev za izgradnjo omrežja z obveznostmi za nacionalno pokrivanje oziroma investicij v izgradnjo omrežja, ki bodo presegle zahteve za komercialno zagotavljanje storitev. Glede na nesorazmerno količino predvidenih posebnih obveznosti pokrivanja na čelu z implementacijo nedefiniranega obsega PPDR je raba teh sredstev nujna.

Predlagamo, da se posebne obveznosti, ki se nanašajo na PPDR, izključijo iz komercialnega dela razpisa za 700 MHz pas. Prvič, vezanost na strategijo PPDR, ki

mora biti jasna, da bi se opredelila vrednost spektra, lahko po nepotrebnem časovno zamakne podelitev teh frekvenc. Če torej do določenega datuma ne bodo jasno definirane zahteve PPDR uporabnikov, je smiselno razpisa ločiti. Drugič, sredstva, ki se zberejo s frekvenčno dražbo, se lahko kadarkoli naknadno uporabijo za nakup storitev, ki so potrebne za izvajanje PPDR, ko bo ta ustrezno definiran, iz proračuna. Če se izkaže, da tako zbrana sredstva ne zadoščajo za pokritje potreb PPDR uporabnikov, se lahko izvede dražba v obratni smeri, kateri operater je pripravljen ponuditi največ storitev in funkcionalnosti glede na razpoložljiva sredstva.

V posvetih AKOS z operaterji se je pojavila tudi ideja o določitvi obveznosti pokrivanja področij, kjer so težave s pridobivanjem gradbenih in drugih dovoljenj (npr. Triglavski narodni park), na način, da država zagotovi izgradnjo javno dostopne infrastrukture (npr. antenskih stolpov z vsemi potrebnimi napeljavami), na katere se potem lahko vežejo posebne obveznosti operaterjev, da namestijo svojo aktivno opremo. Brez tega je vsakršno prevzemanje obveznosti operaterjev, ki potem ne bi mogli pridobiti ustreznih dovoljenj za gradnjo, popolnoma nemogoče.

Prav tako je mogoče znižati stroške posebnih obveznosti pokrivanja z omogočanjem izkoristka obstoječih infrastruktur, kakršna je železniška, po stroškovnih pogojih oziroma kot prispevek teh operaterjev infrastruktur k nacionalnim ciljem PPDR.

Kolikor bi AKOS v okviru tega razpisa vztrajal pri pokrivanju posameznih cestnih odsekov, ki niso pokriti z vsemi infrastrukturami, bi bilo za voljo enake obravnave operaterjev (zlasti v primeru, da bi bile spektralne kape vezane na predhodno dodeljene frekvence na prejšnjih razpisih) po našem mnenju nujno treba upoštevati tudi dosedanje investicije operaterjev v pokrivanje teh cest. Definiral bi se lahko nabor problematičnih cest, med katerimi bi se upoštevale tudi ceste, ki jih z lastnim omrežjem že pokriva samo en ali dva operaterja. Če bi bil torej določenemu operaterju zagotovljen spekter na podlagi spektralnih kap iz prejšnjih dražb, bi bilo treba smiselno upoštevati tudi druge predhodne investicije operaterjev, ki jih spektralne kape omejujejo.

Že v prejšnjih komentarjih smo predlagali, da se že v osnutku strategije Agencija opredeli do problema nacionalnega gostovanja. Ta naj bo bodisi časovno omejen na zagotovitev možnosti vstopa novim vstopnikom bodisi naj bo cenovno reguliran na način, ki preprečuje razvrednotenje gradnje vzporednih omrežij. Strategiji še vedno manjka avtorefleksija glede učinka dosedanjih ukrepov AKOS na razvoj trga v luči asimetrije vlaganj v infrastrukturo različnih operaterjev zaradi v preteklosti postavljenih neenakih izhodiščnih pogojev za operaterje pri podeljevanju frekvenc in pomanjkljivega oziroma neenako natančnega nadzora nad njihovo uporabo. Na tej podlagi bi bilo treba nacionalno gostovanje dopustiti pod pogojem, da gostujoči operater poleg stroškovne cene gostovanja na konkretnem delu omrežja operaterju gostitelju plača tudi ustrezno nadomestilo operaterju, ki je ta del omrežja podvojil z lastno infrastrukturo. S tem bi bili vsi operaterji motivirani k investiranju v omrežje, da bi si bodisi znižali stroške bodisi pokrili del investicije z nadomestilom za gostovanje.

S spoštovanjem,

Mag. Marko Stoilovski  
Vodja za regulatorne in konkurenčno pravne zadeve

in

mag. Andrej Špik  
Senior direktor za splošne zadeve