



AKOS

AGENCIJA ZA KOMUNIKACIJSKA
OMREŽJA IN STORITVE
REPUBLIKE SLOVENIJE

ANALIZA SKUPNE GRADNJE ELEKTRONSKIH KOMUNIKACIJSKIH OMREŽIJ IN DRUGE GOSPODARSKE JAVNE INFRASTRUKTURE V SLOVENIJI

Ljubljana, julij 2020



AKOS

AGENCIJA ZA KOMUNIKACIJSKA
OMREŽJA IN STORITVE
REPUBLIKE SLOVENIJE



1 Uvod

Na področju spremljanja infrastrukturnih projektov je agencija z namenom čim bolj učinkovitega vodenja objav gradenj in prijav interesa za skupne gradnje v letu 2018 vzpostavila Portal infrastrukturnih investicij (<http://investicije.akos-rs.si/>). Portal omogoča elektronsko oddajo namer gradenj in pozivov k skupnim gradnjam ter oddajo interesa za skupne gradnje. V letu vzpostavitve portala je agencija zaznala bistven porast števila objav, saj je bilo objavljenih 644 namer gradnje, leto pred vzpostavitvijo portala pa le 264. Podatki potrjujejo, da je agencija z vzpostavitvijo portala bistveno izboljšala preglednost načrtovanih gradbenih del.

Z namenom osveščanja zainteresirane javnosti ter boljše koordinacije med deležniki investicij v gospodarsko javno infrastrukturo agencija redno izvaja delavnice in delovne sestanke z omrežnimi in infrastrukturnimi operaterji (operaterji omrežij, lokalne skupnosti, komunalna podjetja ter drugi infrastrukturni operaterji). Deležniki na delavnicah in delovnih sestankih prepoznajo številne prednosti, ki jih nudi vzpostavitev portala. Investitorji prepoznajo portal kot zelo učinkovito orodje za enostavno in hitro oddajo namer gradnje infrastrukturnih operaterjev, medtem ko je za operaterje omrežij portal mesto, kjer lahko pridobijo informacije o nameravanih gradnjah ter iščejo primerne investicije za skupno gradnjo. Kljub številnim izkazanim interesom skupne gradnje na portalu (v letu 2019 144 interesov skupne gradnje), je bila agencija do sedaj obveščena le o posameznih sklenitvah pogodb skupne gradnje, medtem ko so operaterji omrežij na delavnicah omenjali več primerov skupnih gradenj tako z drugimi operaterji omrežij kot tudi z občinami pri gradnji komunalne infrastrukture. Udeleženci delavnic z lokalnimi skupnostmi so potrdili sodelovanje z operaterji omrežij in pri tem izpostavljali različne primere tako dobre kot tudi slabe prakse.

Z namenom ugotovitve dejanskega stanja izvajanja ukrepa skupne gradnje v praksi, načrtovanja izboljšav ter nadaljnjih aktivnosti agencije na tem področju je agencija pristopila k izvedbi analize ukrepa skupne gradnje. Analiza vključuje celovit pregled izvajanja posameznih segmentov ukrepa skupne gradnje v praksi glede na zakonska določila Zakona o elektronskih komunikacijah (Uradni list RS, št. 109/2012, 110/2013, 40/2014-ZIN-B, 54/2014-odl. US, 81/2015, 40/2017 in 30/2019-odl. US; v nadaljevanju ZEKom-1). Analiza temelji na:

- analizi podatkov objav namer gradnje in izkazanih interesov v letih 2013-2020;
- podatkih vprašalnikov o skupni gradnji, ki je bil posredovan vsem občinam;
- analizi evidentiranih podatkov o komunikacijskih omrežjih v zbirnem katastru gospodarske javne infrastrukture;
- informacijah, ki jih je agencija pridobila na posameznih delavnicah in delovnih sestankih.

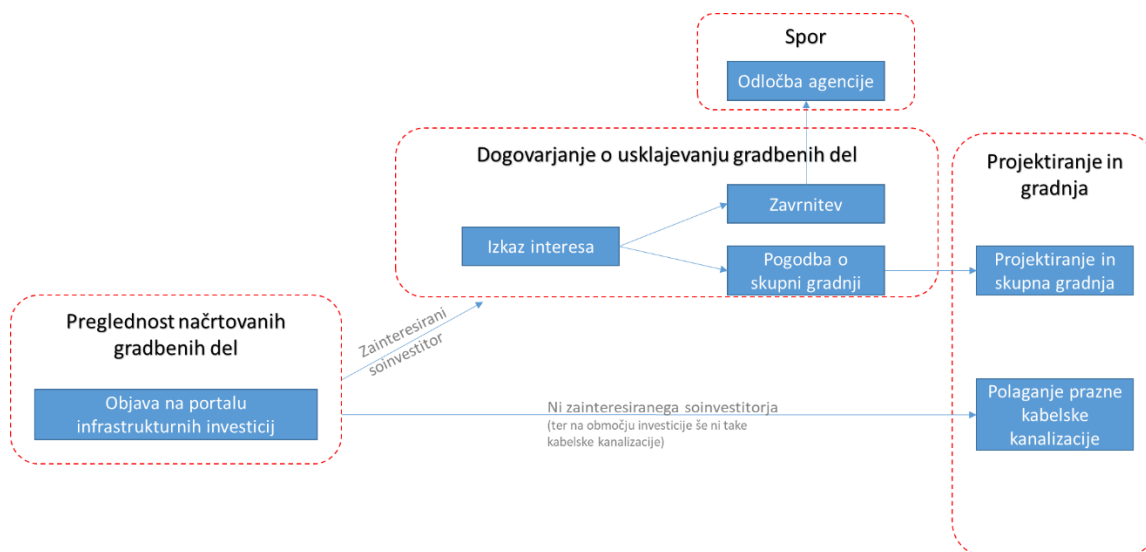
Posamezne aktivnosti ter zakonska določila izvajanja ukrepa skupne gradnje so podrobneje opisane v drugem poglavju tega dokumenta. V nadaljevanju dokumenta so v posameznih podpoglavjih podani rezultati analize posameznih segmentov ukrepa skupne gradnje:

- preglednost v zvezi z načrtovanimi gradbenimi deli,
- dogovarjanje o usklajevanju gradbenih del,
- višina denarnega nadomestila za sklepanje služnosti,
- spori s področja gradnje omrežij,

— povzetek primerov dobre in slabe prakse.

2 Ukrep skupne gradnje

Postopek izvajanja ukrepa skupne gradnje elektronskih komunikacijskih omrežij hkrati z gradnjo gospodarske javne infrastrukture (elektronske komunikacije in druge vrste GJI) določa ZEKom-1 (9a. in 10. člen).



Slika 1: Postopek izvajanja ukrepa skupne gradnje v skladu z ZEKom-1.

9.a člen ZEKom-1 nalaga infrastrukturnim operaterjem, da morajo pri gradbenih delih na fizični infrastrukturi sporočiti agenciji namero o načrtovani gradnji in svoj poziv zainteresiranim investitorjem v elektronska komunikacijska omrežja in pripadajočo infrastrukturo (v nadaljevanju operaterji omrežja), da izrazijo interes za vključitev elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajoče infrastrukture v načrtovanje oziroma za skupno gradnjo. Objavo namere gradnje je potrebno objaviti na Portalu infrastrukturnih investicij.

Zainteresirani soinvestitorji za sočasno gradnjo elektronskega komunikacijskega omrežja podajo izkaz interesa, ki v skladu z 10. členom ZEKom-1 in Splošnim aktom o preglednosti v zvezi z načrtovanimi gradbenimi deli in o skupni gradnji gospodarske javne infrastrukture (Uradni list RS, št. 9/18; v nadaljevanju Splošni akt o načrtovani gradnji) vsebuje navedbo tehničnih pogojev v skladu s projektantskimi pravili, druge pogoje skupne gradnje ter predlog delitve stroškov. Infrastrukturni operater ali drugi investitor v javna komunikacijska omrežja mora zainteresiranim soinvestitorjem ponuditi sklenitev ustrezne pogodbe, ki upošteva sorazmerni del investicije. Prošnjo za skupno gradnjo lahko zavrne le v primeru, če bi postavitev elementov elektronskih komunikacijskih omrežij povzročilo dodatne stroške ali bi to oviralo njegov nadzor nad usklajevanimi deli ali je prošnjo za usklajevanje del vložena manj kot 30 dni pred oddajo vloge za izdajo gradbenega dovoljenja ali manj kot 30 dni pred predvidenim začetkom izvajanja del. Če se investitor in zainteresirani soinvestitor sama ne dogovorita o sklenitvi te pogodbe, o zadevi na zahtevo ene od strank odloči agencija.



AKOS

AGENCIJA ZA KOMUNIKACIJSKA
OMREŽJA IN STORITVE
REPUBLIKE SLOVENIJE

V kolikor ni zainteresiranega soinvestitorja za skupno gradnjo, na območju gradnje še ni take kabelske kanalizacije ter se gradnja financira iz javnih sredstev ZEKom-1 (10. čl., 7.odst.) določa, da morajo investitorji pri gradnji te infrastrukture vanje položiti dovolj zmogljivo prazno kabelsko kanalizacijo. Tako zgrajena kabelska kanalizacija je pod enakimi pogoji na voljo vsem fizičnim ali pravnim osebam, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja in pripadajočo infrastrukturo.

V nadaljevanju dokumenta je podan podroben pregled in analiza izvajanja posameznih aktivnosti ukrepa skupne gradnje v praksi.

3 Preglednost v zvezi z načrtovanimi gradbenimi deli

Razpoložljivost informacij o načrtovanih gradbenih delih je ključnega pomena za dogovarjanje in usklajevanje skupne gradnje omrežij elektronskih komunikacij ter druge gospodarske javne infrastrukture (v nadaljevanju GJI).

3.1 Zakonska podlaga

9.a člen ZEKom-1 nalaga infrastrukturnim operaterjem, da morajo pri gradbenih delih na fizični infrastrukturi vsaj 30 dni pred izdajo naročila za izdelavo projektne dokumentacije, ki je potrebna za pridobitev gradbenega dovoljenja, če gradbeno dovoljenje ni potrebno, pa vsaj 60 dni pred predvidenim začetkom izvajanja gradbenih del sporočiti agenciji namero o načrtovani gradnji in svoj poziv zainteresiranim investitorjem v elektronska komunikacijska omrežja in pripadajočo infrastrukturo (v nadaljevanju operaterji omrežja), da izrazijo interes za vključitev elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajoče infrastrukture v načrtovanje oziroma za skupno gradnjo.

Splošni akt o preglednosti v zvezi z načrtovanimi gradbenimi deli in o skupni gradnji gospodarske javne infrastrukture (Uradni list 9/2018; v nadaljevanju Splošni akt o načrtovani gradnji) določa nabor informacij ob objavi namere gradnje, gradbena dela neznatnega pomena, za katere objava ni obvezna ter način posredovanja namer o načrtovani gradnji. Namera gradnje se odda preko spletnega obrazca na Portalu infrastrukturnih investicij, <http://investicije.akos-rs.si> (v nadaljevanju portal).

3.2 Implementacija obveznosti

Zakonsko obveznost preglednosti v zvezi z načrtovanimi gradbenimi deli je uvedel ZEKom-1 v letu 2012. Investitorji v komunikacijska omrežja in druge vrste GJI so o nameravani gradnji obvestili agencijo, agencija pa je v roku sedem dni po prejemu na svojih spletnih straneh javno objavila obvestilo investitorjev. Z namenom poenostavitve postopka objav gradenj in povečanja preglednosti objavljenih namer, je agencija pristopila k vzpostavitvi Portala infrastrukturnih investicij (<http://investicije.akos-rs.si/>). Ključna cilja vzpostavitve portala sta:

- poenostavitev postopka objave namer gradnje za investitorje ter
- boljša preglednost nad objavami namer gradnje za potencialne soinvestitorje.

Enostavni spletni obrazec omogoča investitorjem, da oddajo namere gradnje v treh enostavnih korakih. Potencialnim soinvestitorjem je zagotovljena večja preglednost nad objavami z

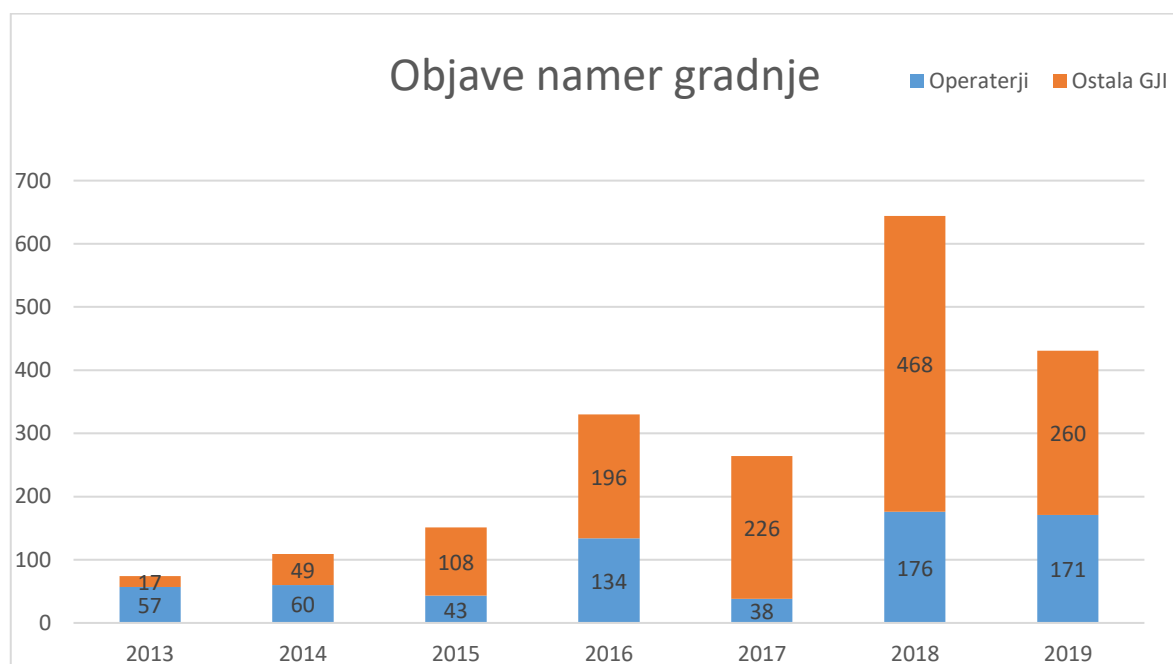
možnostjo iskanja objav po lokaciji, vrsti posega, pričetkom del ter drugih ključnih besedah. Portal je bil vzpostavljen 1. 1. 2018, obveznost oddaje namere preko portala pa določa Splošni akt o načrtovani gradnji in velja od 18. 2. 2018.

Agencija je v letih 2018 in 2019 izvedla številne delavnice z namenom informiranja ključnih deležnikov v zvezi s preglednostjo načrtovanih gradbenih del. Delavnic so se udeležili:

- operaterji omrežij,
- občine,
- razvojne agencije in
- drugi infrastrukturni operaterji.

3.3 Statistika objav namer gradnje v letih 2013 - 2019

Na Slika 2 je prikazano število objav namer gradnje operaterjev (investitorji v elektronska komunikacijska omrežja) in investorjev v drugo GJI v letih 2013 – 2019.



Slika 2: Letno število objav namer gradenj investorjev v elektronsko komunikacijsko infrastrukturo (operaterji) ter investorjev v drugo GJI v letih 2013-2019. Vir podatkov: AKOS (2019).

Število objav namer gradnje se je od leta 2013 do danes bistveno povečalo. V prvem letu zbiranja objav (2013) je agencija prejela 74 obvestil o nameravani gradnji, v letu 2019 pa kar 431. Velik skok v številu objav je agencija zabeležila leta 2018 (644 objav), kar je posledica predvsem:

- agencija je vzpostavila Portal infrastrukturnih investicij, kar je pripomoglo k poenostavitvi postopka oddaje namere (spletni obrazec);
- informiranja deležnikov: agencija je organizirala delavnice na temo obveznosti v zvezi s skupno gradnjo in souporabo gospodarske javne infrastrukture v skladu z ZEKom-1;
- agencija je izvedla individualno informiranje posameznih deležnikov;
- porast občinskih investicij v letu lokalnih volitev 2018.



AKOS

AGENCIJA ZA KOMUNIKACIJSKA
OMREŽJA IN STORITVE
REPUBLIKE SLOVENIJE

V letu 2019 je agencija zabeležila upad števila objav v primerjavi z letom 2018, in sicer za 33 %. Na podlagi pregleda objav po investitorjih je agencija ugotovila, da je število objav namer gradnje komunikacijske infrastrukture v letu 2019 v primerjavi z letom 2018 nespremenjeno (okrog 170 objav). Medtem, ko je število objav gradnje druge GJI bistveno nižje (260 objav oz. za 44% manj v primerjavi z 2018). Agencija ocenjuje, da je upad števila objav predvsem posledica:

- opredelitev gradbenih del neznatnega pomena, za katere ni obvezna objava namere gradnje (Splošni akt veljaven od 24. 2. 2018);
- manj množičnega informiranja občin o zakonskih obveznostih, ki je bilo v letu 2019 izvedeno le na posameznih občinah¹.

4 Dogovarjanje o usklajevanju gradbenih del zaradi skupne gradnje

4.1 Izkaz interesa za skupno gradnjo

4.1.1 Zakonska podlaga

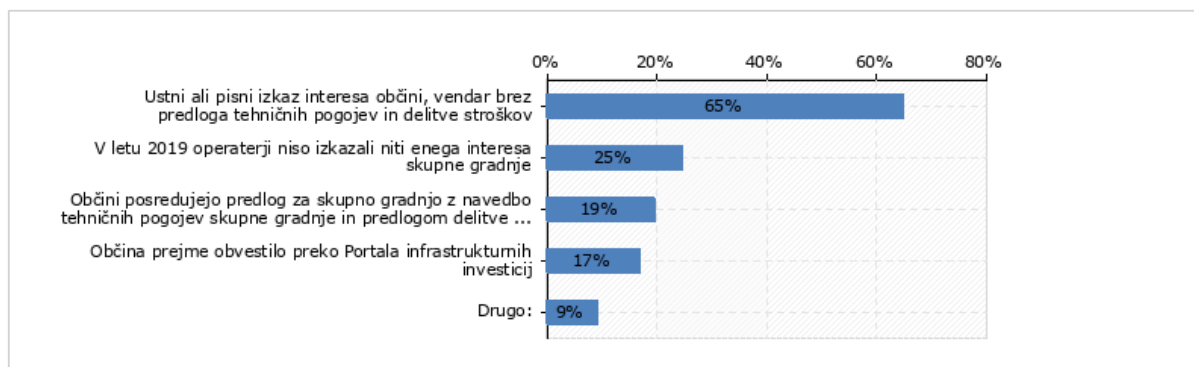
10. člen ZEKom-1 in Splošni akt o načrtovani gradnji določata, da izkaz interesa za skupno gradnjo, ki ga poda zainteresirani soinvestitor, vsebuje:

- navedbo tehničnih pogojev v skladu s projektantskimi pravili (trasa skupne gradnje, predlog tehnične rešitve oziroma izvedbe skupne gradnje ter seznam potrebnih materialov in del za izvedbo skupne gradnje,
- drugih pogojev ter
- predlog delitve stroškov.

4.1.2 Način izkaza interesa občin

Na podlagi vprašalnika, ki ga je agencija naslovila na občine, je preverila način izkaza interesa občin. Na vprašanje je odgovorilo 77 občin. Od tega jih je le 19 % odgovorilo, da operaterji skladno z ZEKom-1 občini posredujejo predlog z navedbo tehničnih pogojev in predlogom delitve stroškov. Večjemu delu občin (65 %) pa operaterji izkažejo interes z ustnim ali pisnim izkazom interesa, vendar brez navedbe tehničnih pogojev in predloga delitve stroškov. Obvestilo preko portala infrastrukturnih investicij prejme le 17 % občin, vendar vedno v kombinaciji z vsaj še enim načinom izkaza interesa (ustni ali pisni predlog).

¹ Agencija se je osredotočila predvsem na občine z nizko pokritostjo gospodinjstev ter glede na udeležbo na preteklih delavnicah 2018 in glede na dinamiko objav građenj na portalu.



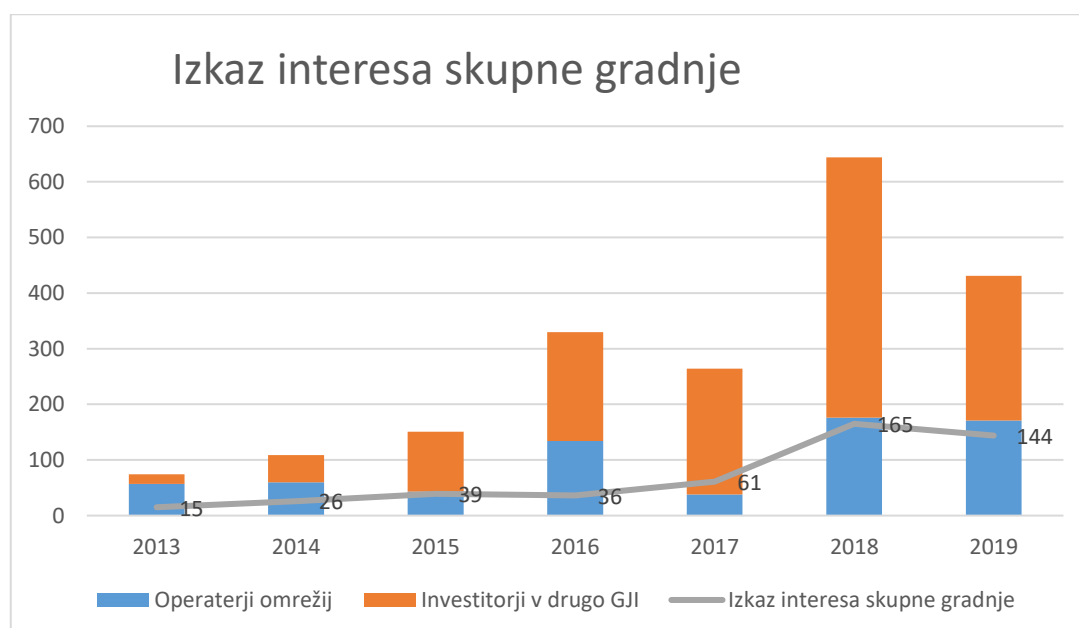
Pod drugo so tri občine navedle še naslednje načine izkaza interesa:

- operater izkaže interes v postopku pridobivanja projektnih pogojev;
- občina skliče sestanek z operaterji in na sestanku se dogovorijo glede skupnega sodelovanja na projektih;
- operater in občina izvedeta terenski ogled in na podlagi lokacije ter zveznosti omrežja elektronskih komunikacij uskladiata interese.

4.1.3 Statistika izkaza interesa na portalu v letih 2013-2019

Portal infrastrukturnih investicij omogoča, da zainteresirani investitorji podajo prvo informacijo o interesu skupne gradnje preko portala. Kljub temu, da se to ne šteje za izkaz interesa v skladu z 10. členom ZEKom-1, predstavlja statistika števila izkazanih interesov dober pokazatelj aktivnosti operaterjev na področju skupnih gradenj.

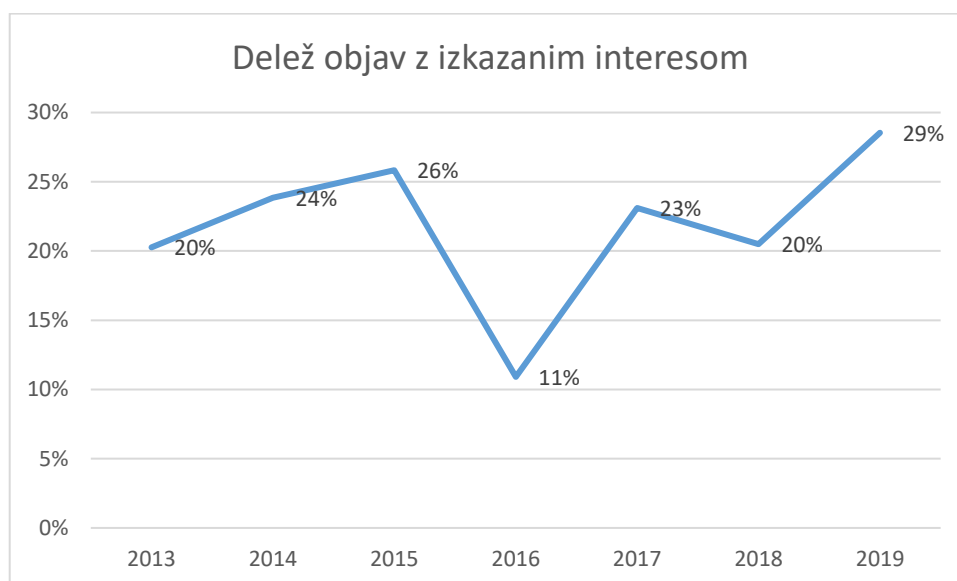
Na Slika 3Slika 2 je prikazano število objav namer gradnje operaterjev omrežij in investorjev v drugo GJI v letih 2013 – 2019 ter število izkazanih interesov skupne gradnje.



Slika 3: Letno število objav namer gradenj investorjev v elektronsko komunikacijsko infrastrukturo (operaterji) ter investorjev v drugo GJI ter število izkazane interesa skupne gradnje v letih 2013-2019. Vir podatkov: AKOS (2019).

Število izkazanih interesov skupne gradnje se je od leta 2013 do danes bistveno povečalo. V prvem letu zbiranja objav (2013) je agencija prejela le 15 izkazanih interesov za skupno gradnjo, v letu 2019 pa kar 144. Do vzpostavitve portala infrastrukturnih investicij je število izkazanih interesov imelo trend rahle rasti, velik skok pa je agencija zabeležila v letu 2018, ko je bilo izkazanih kar 165 interesov skupne gradnje. V letu 2019 je bilo teh nekoliko manj, vendar je bilo tudi število objav manjše.

Delež skupne gradnje glede na vse nameravane gradnje je ocenjen na podlagi deleža izkazanih interesov glede na število objav namer gradnje. Deleži izkazanega interesa skupne gradnje v letih 2013-2019 so predstavljeni na Slika 4.



Slika 4: Delež objav namer gradnje, na katere je bil izkazan tržni interes v letih 2013-2019.

Delež izkazanega interesa skupne gradnje je od leta 2013 – 2015 rasel od 20 % do 26 %. V letu 2016 je sledil velik padec, saj je bil interes izkazan le na 11 % objav. V letu 2019 je delež interesa skupne gradnje dosegel vrhunec, in sicer 29 %.

Izkaz interesa glede na vrsto gospodarske javne infrastrukture

Rezultati analize izkazih interesov glede na vrsto infrastrukture so podani v Tabela 1.

Vrsta infrastrukture	Delež
Kanalizacija	44%
Vodovod	32%
Ceste	31%
Elektronske komunikacije	28%
Druga infrastruktura	19%
Plinovod	15%
Elektroenergetska infrastruktura	7%

Tabela 1: Objave namer gradnje ter izkaz interesa skupne gradnje po posameznih vrstah gospodarske javne infrastrukture v obdobju od 1. 1. 2018 do 30. 1. 2020.

Največ izkazanega interesa za skupno gradnjo je pri gradnji kanalizacije (44 %), vodovoda (32 %) in cest (31 %). Tudi v kategoriji druga infrastruktura se večina izkazov interesa nanaša na gradnjo cestnega telesa (pločniki, kolesarske steze). Visok delež izkazanega interesa je tudi za skupno gradnjo komunikacijskih omrežij z drugimi operaterji (28 %). Približno četrtnina izkazanih interesov je za skupno gradnjo infrastrukture mobilnih omrežij, tri četrtine pa za gradnjo fiksnih omrežij. Zelo nizek pa je interes za skupno gradnjo pri gradnji plinovoda in elektroenergetskega omrežja.

4.2 Zavrnitev prošelj za skupno gradnjo

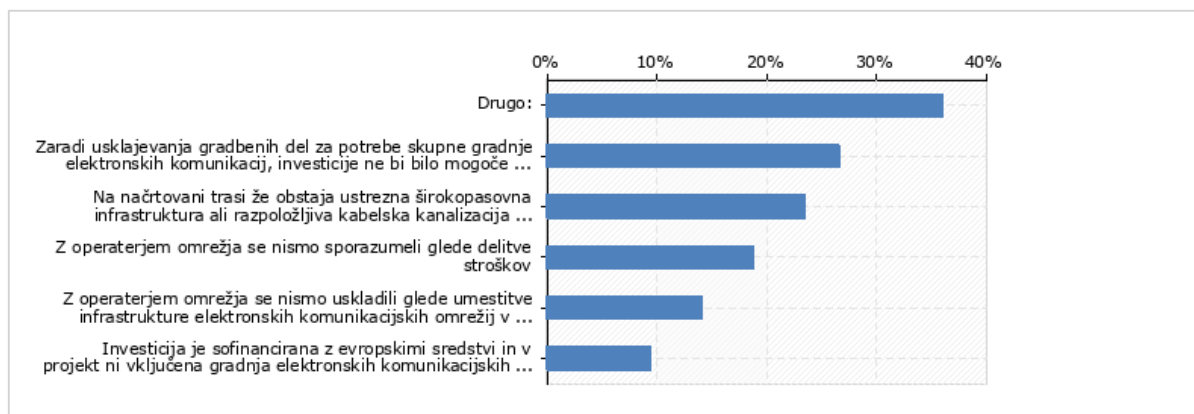
4.2.1 Zakonska podlaga

10. člen ZEKom-1 določa, da lahko infrastrukturni operater zavrne prošnjo zainteresiranega soinvestitorja za dogovor o uskladitvi gradbenih del zaradi postavitve elementov elektronskih komunikacijskih omrežij, če:

- bi to povzročilo dodatne stroške za prvotno predvidena gradbena dela, vključno s stroški, nastalimi zaradi dodatnih zamud zaradi usklajevanja gradbenih del;
- bi to oviralo njegov nadzor nad usklajevanimi deli;
- je prošnja za usklajevanje del vložena manj kot 30 dni pred oddajo vloge za izdajo gradbenega dovoljenja ali manj kot 30 dni pred predvidenim začetkom izvajanja del, kadar gradbeno dovoljenje ni potrebno.

4.2.2 Razlogi zavrnitev

Na podlagi vprašalnika, ki ga je agencija naslovila na občine, je preverila kaj so najpogostejši razlogi za zavrnitev prošelj za skupno gradnjo. Na vprašanje je odgovorilo 64 občin.



Občine so v osnovi zelo zainteresirane za skupno gradnjo infrastrukture, saj s tem želijo zmanjšati večkratne posege v prostor, ki so moteči za občane in občino ter druge upravljavce infrastrukture. Občine so kot najpogostejše razloge za zavrnitev prošelj za skupno gradnjo navedle:

- da zaradi usklajevanja gradbenih del za potrebe skupne gradnje elektronskih komunikacij, investicije ne bi bilo mogoče izvesti v skladu s terminskim planom. To je je



najpogostejši razlog za zavrnitev prošelj (27 %). Agencija ocenjuje, da je eden izmed razlogov pozno informiranje operaterjev o načrtovani gradnji oziroma v poznem izkazu interesa s strani operaterja. V kolikor operater izkaže interes, ko je gradnja tik pred izvedbo, bi lahko usklajevanje za sočasno gradnjo pomenilo tveganje za izvedbo investicije v načrtovanih rokih.

- da na načrtovani trasi že obstaja ustrezna širokopasovna infrastruktura ali razpoložljiva kabelska kanalizacija drugega operaterja omrežja je drugi najpogostejši razlog (23 %) zavrnitve.
- da se z operaterjem omrežja ne sporazumejo glede delitve stroškov« je razlog zavrnitve pri 19 % občin. Občine navajajo različne načine delitve stroškov, kjer je za operaterje najbolj ugodna delitev, da operater nosi materialne stroške cevi, vse ostale stroške nosi občina (projektiranje, gradbena dela). Nekatere občine so pojasnile, da do zavrnitev prihaja predvsem v primerih, ko občina zahteva tudi delitev stroškov izdelave projektne dokumentacije in gradbenih del. Nekateri operaterji so pojasnili, da lahko v teh primerih stroški skupne gradnje z občino presegajo stroške samostojne gradnje.
- da se z operaterjem omrežja ne uskladijo glede umestitve infrastrukture elektronskih komunikacijskih omrežij v prostor ali drugih tehničnih pogojev«. Nekatere občine so pojasnile, da v splošnem operaterji izkažejo interes brez opredelitve tehničnih pogojev. Izkaz interesa z ustnim ali pisnim izkazom interesa, vendar brez navedbe tehničnih pogojev ali delitve stroškov (izkušnje 65 % občin) je z vidika občine kot investitorja nezadosten. (Nekatere) občine od operaterjev dodatno zahtevajo najmanj opredelitev trase načrtovane infrastrukture v projektno dokumentacijo, saj s tem želijo optimalno umestiti celotno infrastrukturo v prostor. Občine se pogosto srečujejo s problematiko zasedenosti prostora pod cestami zaradi nekoordinirane umestitve različnih infrastruktur. Običajno se pod cestami na območju komunalno opremljenih zemljišč nahaja vodovod, kanalizacija, elektro, plin ter ena ali več tras elektronskih komunikacij. V kolikor se izgradnja infrastruktura izvaja zaporedoma v ločenih projektih, je problematika neoptimalne umestitve v prostor in prezasedenost prostora še toliko bolj pereča.

V zvezi s problematiko zasedenosti prostora z infrastrukturo ter zaporednimi posegi v cestno telo, je več občin izrazilo željo po izgradnji skupne kabelske kanalizacije, ki bi jo uporabljali vsi operaterji omrežij.

Pod drugo (36 %) so občine večinoma navedle, da prošelj za skupno gradnjo ne zavračajo.

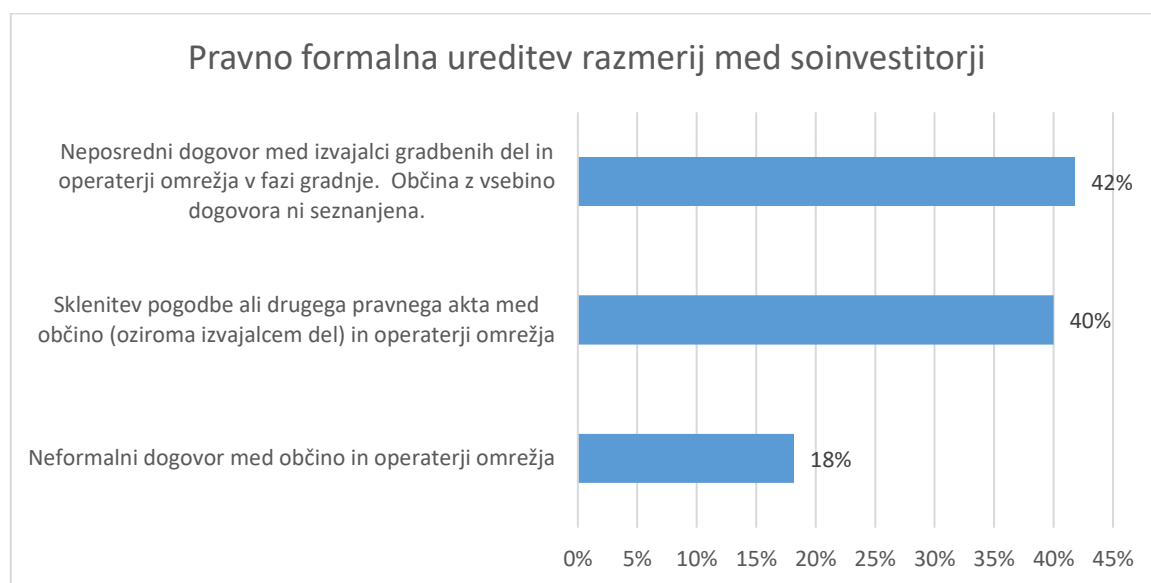
4.3 Pravno formalna ureditev razmerij med soinvestitorji

4.3.1 Zakonska podlaga

ZEKom-1 (10. čl., 2.odst.) določa, da mora infrastrukturni operater ali drugi investitor v javna komunikacijska omrežja zainteresiranim soinvestitorjem ponuditi sklenitev ustrezne pogodbe, ki upošteva sorazmerni del investicije, in v primeru sklenitve pogodbe o tem v 30 dneh od sklenitve obvestiti agencijo.

4.3.2 Obveščanje agencije o sklenjenih pogodbah

Večji investitorji v elektronska komunikacijska omrežja v Sloveniji ocenjujejo delež skupnih gradenj glede na vse investicije med 10 in 30 %. Na podlagi te ocene agencija ocenjuje, da ni obveščena o vseh skupnih gradnjah. V okviru razgovorov z operaterji in občinami je agencija ugotovila, da se pogodbe o skupni gradnji običajno ne sklepajo med operaterjem in investitorjem v infrastrukturo, temveč gre za neposredne za pogodbe z izvajalci gradbenih del oziroma za neformalne dogovore. Z namenom ugotovitve pravno formalne ureditve razmerij med soinvestitorji je agencija na občine naslovila vprašalnik. Na vprašanje je odgovorilo 77 občin.



Slika 5: Pravno formalna ureditev razmerij med občino (investitor v gospodarsko javno infrastrukturo) in soinvestitorji (operaterji omrežja).

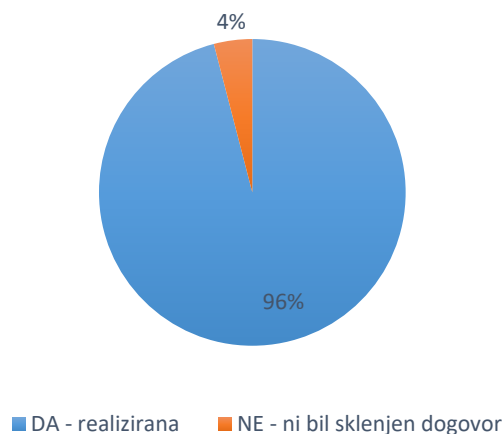
22 občin je navedlo, da v letu 2019 niso imeli nobenega primera skupne gradnje z operaterji. Izmed preostalih 55 občin se jih je le 18 % neformalno dogovorilo za skupno gradnjo, 42 % občin je sklenilo neposreden dogovor z izvajalcem del in občina ni seznanjena z vsebino dogovora. 40 % občin je navedlo, da gre za sklenitev pogodbe med občino (oziroma izvajalcem del) in operaterjem. Na podlagi pojasnil, ki jih je agencija prejela od občin in operaterjev omrežij, gre v večji meri za sklepanje pogodb z izvajalci del.

Na podlagi rezultatov vprašalnika ter razgovorov z občinami in operaterji agencija ugotavlja, da v praksi občine s soinvestitorji večinoma ne sklepajo pogodb o skupni gradnji. V praksi gre bodisi za neformalne dogovore ali za dogovore med izvajalci gradbenih del in operaterji omrežij. Posledično seveda tudi agencija ni obveščena o vseh dogovorih skupne gradnje.

4.4 Ocena realizacije skupne gradnje v letu 2019

Občine so v vprašalniku navedle število izkazanih interesov skupne gradnje v preteklem letu in število realiziranih skupnih gradenj. Na vprašanje je odgovorilo 61 občin, od tega v 22 občinah niso imeli niti enega izkaza interesa skupne gradnje. V preostalih 39 občinah je bilo 99 izkazov interesa skupne gradnje, od tega je bila v 95 primerih oziroma 96 % skupna gradnja tudi realizirana.

Realizacija skupne gradnje ob izkazu interesa



Delež realizacije skupne gradnje ob izkazu interesa na podlagi podatkov vprašalnikov, na katerega je odgovorilo 61 občin, je izredno visok – 96 %. Za oceno pravilnosti deleža realizirane skupne gradnje ob izkazu interesa bi bilo potrebno razširiti raziskavo. Posamezni operaterji so namreč pojasnili, da z občino ne pride do dogovora iz naslednjih razlogov:

- Nesorazmerna delitev stroškov: vrednost soinvesticije presega vrednost samostojne investicije, v kolikor bi operater gradil sam. Delitev stroškov na podlagi preseka cevi različnih infrastruktur ni vzdržna. Visoki stroški sofinanciranja izdelave projektne dokumentacije.
- Nesprejemljivi pogoji v soglasju za gradnjo na občinskih cestah, ki v praksi pomeni zavrnitev skupne gradnje (minimalni odmiki, ...).
- Če občina operaterje napoti na izvajalce del in pri dogovoru ne sodeluje, se operaterji zelo težko dogovorijo z izvajalcem, saj le-temu dodatno usklajevanje pri izvedbi ni v interesu.
- Zavrnitev in dogovor o skupni investiciji z drugim operaterjem.

En operater je navedel, da približno polovico investicij izvede samostojno, ker se ne uspe dogovoriti s posameznimi občinami. Drugi operater je podal oceno, da je v letu 2019 izvedel ca. 30 % investicij kot skupno gradnjo.

Ugotovitev na podlagi podatkov vprašalnika je podana zgolj na podlagi odgovorov 61 občin. Te občine so skupno izvedle 404 investicije, od tega je šlo v 24 % za sočasno gradnjo z operaterji omrežij.

5 Višina denarnega nadomestila za služnost

5.1 Zakonska podlaga

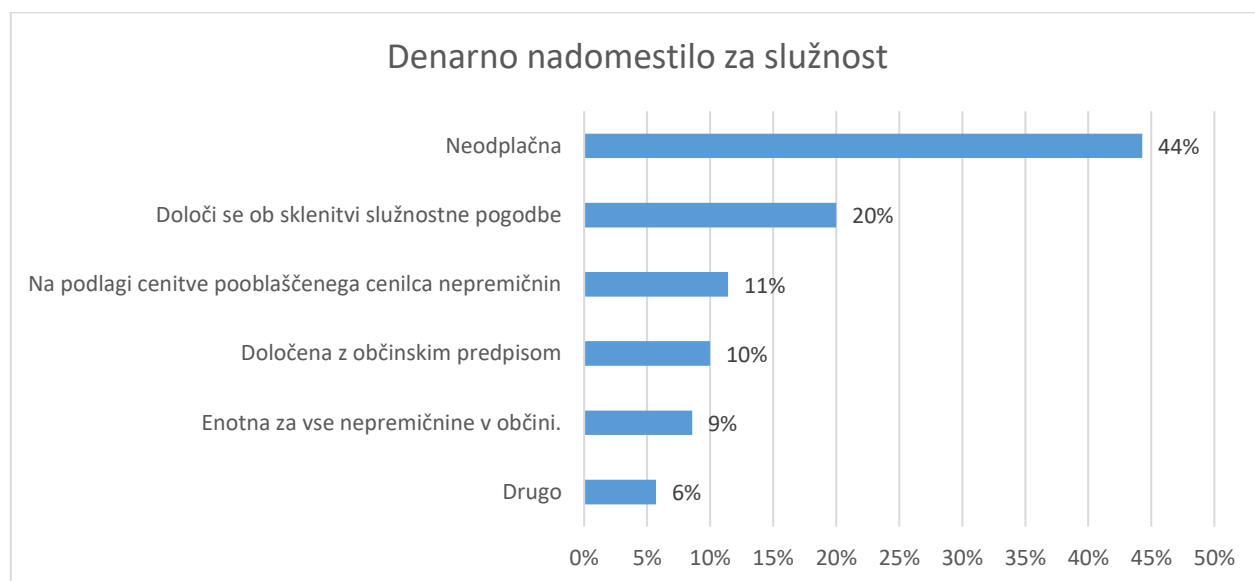
16. člen (4.odst.) ZEKom-1 določa, da denarno nadomestilo za služnost ne sme presegati zmanjšanja vrednosti služne nepremičnine ali dejanske škode in izgubljenega dobička, vključno

zaradi dopustnosti skupne uporabe komunikacijskih objektov služnostnega upravičenca s strani le-tega ter drugih fizičnih in pravnih oseb, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja, v skladu z določbami tega zakona in omejitev, ki za investitorja izhajajo iz prvega do tretjega odstavka 13. člena tega zakona ob prestavitvi javnih komunikacijskih omrežij.

Nadomestilo za služnost na nepremičninah v lasti države ali samoupravne lokalne skupnosti je neodplačno (ZEKom-1, 16. čl., 6. odst.), če se gradnja javnih komunikacijskih omrežij in pripadajoče infrastrukture, financira iz javnih sredstev.

5.2 Določitev višine denarnega nadomestila

Na podlagi vprašalnika, ki ga je agencija naslovila na občine, je preverila način določitve višine denarnega nadomestila za služnost za potrebe gradnje, postavitve obratovanja in vzdrževanja javnih komunikacijskih omrežij in pripadajoče infrastrukture na nepremičninah v lasti občine. Na vprašanje je odgovorilo 70 občin.



44 % občin je odgovorilo, da so služnosti neodplačne. Prakso določitve višine denarnega nadomestila za vsako služnostno pogodbo posebej ima 20 % občin, 11 % pa jih določi na podlagi cenitve pooblaščenega cenilca nepremičnin. Na podlagi sestankov s posameznimi operaterji je bilo ugotovljeno, da zahtevajo nekatere občine izredno visoka nadomestila za služnost.

Višino denarnega nadomestila ima predpisano z občinskim aktom 10 % občin. Višina nadomestila je v občinskih aktih običajno določena glede na lokacijo nepremičnine (mesto, izven) ter glede na dejansko ali namensko rabo zemljišča. Na ta način je višina nadomestila v povprečju sorazmerna z vrednostjo zemljišč. Vsi predpisi pa tudi določajo zgornjo mejo višine nadomestila. V primeru preseganja mejne vrednosti, višino določi cenilec.

Višina denarnega nadomestila je enotna za vse nepremičnine v 9 % občin in znaša od 0,40 – 18,90 €/m.



AKOS

AGENCIJA ZA KOMUNIKACIJSKA
OMREŽJA IN STORITVE
REPUBLIKE SLOVENIJE

6 Spori s področja gradnje omrežij in pripadajoče infrastrukture

6.1 Zakonska podlaga

Preglednost v zvezi z načrtovanimi gradbenimi deli

ZEKom-1 (9a. čl., 6. odst.) določa, da v sporu v zvezi s pravicami in obveznostmi iz 9a. člena odloča o zadevi na zahtevo ene od strank agencija po postopku iz 220.a člena tega zakona.

Skupna gradnja

ZEKom-1 (10. čl., 2. odst.) določa, da če se investitor in zainteresirani soinvestitor sama ne dogovorita o sklenitvi te pogodbe in njeni vsebini v 30 dneh, odkar je zainteresirani soinvestitor obvestil investitorja o interesu za skupno gradnjo, o zadevi na zahtevo ene od strank odloči agencija po postopku iz 220.a člena tega zakona in pri tem po potrebi določi pogoje skupne gradnje. Investitor mora na zahtevo agencije cene gradnje stroškovno dokazati in utemeljiti. Odločitev agencije mora biti objektivna, pregledna, nediskriminacijska in sorazmerna.

6.2 Pregled sporov

V letih 2017-2019 so operaterji pred agencijo sprožili le štiri spore v zvezi s skupno gradnjo, souporabo in preglednostjo načrtovanih gradbenih del. Agencija je obravnavala naslednje spore z navedenega področja:

- spor glede zavrnitve dostopa do fizične infrastrukture,
- spor glede souporabe fizične in stavbne fizične infrastrukture,
- spor glede dostopa do podatkov o obstoječi fizični infrastrukturi na trasah ter
- spor glede dostopa do podatkov o obstoječi infrastrukturi na trasah.

7 Primeri dobre in slabe prakse

Posamezne občine so izpostavile več primerov dobre in slabe prakse sodelovanja z operaterji pri usklajevanju gradbenih del ter sočasni gradnji komunalne infrastrukture in elektronskih komunikacijskih omrežij.

7.1 Primeri dobre prakse

Občine so izpostavile naslednje primere dobre prakse skupne gradnje:

1. Izvedba vseh gradbenih del za izgradnjo komunikacijske in komunalne infrastrukture s skupnim (enim) izvajalcem del, ki ga izbere občina na javnem razpisu. Gradnja lahko poteka skladno s projektom za izvedbo, ki vključuje načrt elektronskih komunikacij ali pa se operater naknadno dogovori za izvedbo gradbenih del za potrebe elektronskega komunikacijskega omrežja z izbranim izvajalcem občine.



2. Operater pristopi k izgradnji v okviru celovitega komunalnega opremljanja zemljišč. Več občin kot primer dobre prakse navaja primere gradnje elektronskih komunikacij hkrati s komunalnim opremljanjem naselja ali dela naselja. Vsi investitorji v gospodarsko javno infrastrukturo (vodovod, kanalizacija, elektronske komunikacije, energetika, javna razsvetljava) se pravočasno dogovorijo o udeležbi znotraj cestnega telesa ali na drugih javnih površinah.
3. Občina v dogovoru z operaterjem polaga cevi za potrebe izgradnje elektronskega komunikacijskega omrežja. Operater običajno poda tehnične pogoje in zagotovi material.
4. Občina pristopi k gradnji komunalne opreme hkrati z gradnjo elektronskega komunikacijskega omrežja. Operaterji občino vnaprej seznani o njihovih načrtih gradnje in v kolikor občina načrtuje komunalne ureditve na isti trasi se dogovorijo za skupno gradnjo.
5. Drugi primeri dobre prakse, ki so jih izpostavile občine:
 - Primer uspešnega sodelovanja z izvajalcem gradbenih del, občino in operaterjem temelji na rednih koordinacijah, kjer se sproti rešuje težave usklajuje glede izvedbe.
 - Občina pred pričetkom gradnje komunalne infrastrukture pozove vse operaterje k skupni gradnji. V kolikor operater ne izkaže interesa, na obravnavani lokaciji ne sme graditi naslednjih nekaj let.
 - Potrebna je vztrajnost na skupni gradnji (veliko dogovarjanj, usklajevanj in sestankov), ko pa se praksa uveljavi, so vsi zadovoljni.
 - V občinah, ki imajo odprta širokopasovna omrežja, so operaterji zainteresirani za skupno gradnjo priključkov na omrežje. Občina obvesti operaterja o nameravani gradnji, operater pa zgradi priključek ali pa se dogovori z izvajalcem del, ki ga je izbrala občina na javnem razpisu.
 - Aktivno sodelovanje med občino in operaterji, ki so prisotni v občini. Z večjim operaterjem, ki je investicijsko bolj aktiven, si občina izmenjuje in usklajuje letne plane. Na območju načrtovanih preplastitev cest operater zgradi omrežje, občina pa kasneje izvede preplastitev ceste. V primeru večjih rekonstrukcij ali gradnje komunalne opreme (vodovod, kanalizacija, cesta) operater poda tehnične pogoje in material, gradbena dela pa izvede izvajalec, ki ga izbere občina na javnem razpisu.
 - Občine so navedle več primerov posameznih uspešnih projektov skupne gradnje z operaterji. Pretežno gre za gradnjo kanalizacije, vodovoda, javne razsvetljave ali celostne rekonstrukcije ceste ter sočasno gradnjo elektronskega komunikacijskega omrežja.

7.2 Primeri slabe prakse

Občine so izpostavile naslednje primere slabe prakse skupne gradnje:

1. Operaterji ne sodelujejo v fazi projektiranja, t. j. pri izdelavi projektne dokumentacije (projekt za izvedbo). Operaterji bodisi ne sodelujejo z občino pri izdelavi skupne



projektne dokumentacije ali pa imajo nepopoln projekt za izvedbo oziroma ga sploh nimajo. Operater se nenapovedano pojavi na gradbišču s prošnjo za sočasno polaganje svojih cevi, brez projektne dokumentacije in brez predhodnega dogovora o udeležbi.

2. Slaba praksa sodelovanja, neusklajenost med izvajalci del občine in izvajalci operaterja ter nekakovostna izvedba gradbenih del se kaže v podaljšanju del, zapor cest, zamudah pri dobavi materiala, neodzivnosti operaterjev pri nujnih prestavitvah infrastrukture, nesoglasjih med izvajalci del in operaterji. To vodi v dodatne stroške, podaljšanje rokov izvedbe ter poškodbah in krajši življenjski dobi obstoječe infrastrukture (poškodovanje cestišča, hitrejša propadanje). Navedena problematika lahko nekajkrat presega pozitivne vplive pri sočasni gradnji.
3. Neusklajenost gradbenih del med operaterji. Vsak operater gradi samostojno, kar se kaže v večkratnih prekopih cest (tudi v krajšem obdobju), krajši življenjski dobi cestišča ter slabi volji občanov.
4. Problematiko zasedenosti prostora pod cestami je tudi posledica nekoordinirane umestitve različnih infrastruktur v cestno telo. Običajno se pod cestami na območju komunalno opremljenih zemljišč nahaja vodovod, kanalizacija, elektro, plin ter ena ali več tras elektronski komunikacij. V kolikor se izgradnja infrastrukture izvaja zaporedoma v ločenih projektih, je problematika neoptimalne umestitve v prostor in prezasedenost prostora še toliko bolj pereča. Zaradi zasedenosti prostora v cestnem telesu (predvsem ozke ceste) z infrastrukturo občine predlagajo operaterjem vgradnjo skupne kabelske kanalizacije, ki bi jo uporabljali vsi operaterji omrežij.
5. Nesoglasja v zvezi z delitvijo stroškov. Stroški izgradnje izvajalcev operaterjev so običajno bistveno nižje od izvajalcev del, ki jih izbere občina na javnem razpisu. Operaterji zaradi previsokih stroškov soudeležbe pri skupni gradnji ne sklenejo dogovora z občino.

7.3 Povzetek predlogov in drugih komentarjev v povezavi s skupno gradnjo

1. Skupna kabelska kanalizacija in jaški za vse operaterje omrežij. Več občin je podalo predlog za skupno kabelsko kanalizacijo, ki bi jo souporabljali vsi operaterji omrežij. S tem bi se bistveno razbremenil prostor v cestnem telesu. Nadalje občine predlagajo tudi izgradnjo odprtih širokopasovnih omrežij tako, da je infrastruktura na voljo vsem operaterjem pod enakimi pogoji. V izogib podvajanju infrastrukture in nizkemu izkoristku zgrajene infrastrukture predlagajo le enega operaterja omrežja.
2. Priprava usmeritev glede delitve stroškov med operaterji in drugimi investitorji v GJI. Za lažje usklajevanje in sklenitev dogovora glede delitve stroškov občine predlagajo, da agencija določi razmerje soudeležbe posameznih soinvestitorjev pri gradnji ter



oblikovanje enotnega delilnega ključa pri obračunih za posamezna gradbena dela (izkop, zasutje, asfalt).

3. Priprava usmeritev glede postopka skupne gradnje in obveznosti soinvestitorjev. Občine so v zvezi s postopka in obveznosti soinvestitorjev pri skupni gradnji predlagale:
 - da se operaterji vključijo v projekt pred izvedbo javnega razpisa ter da se dela izvedejo v sklopu osnovne pogodbe po cenah določenih na javnem razpisu;
 - da operaterji sklenejo sporazum z glavnim izvajalcem del (določitev izvajalca del elektronskih komunikacij, bančna garancija, nadzorni inženir, itd.);
 - da imajo operaterji vnaprej pridobljena soglasja lastnikov zemljišč.
 - da se v primeru zamud s strani operaterja omrežja predvidi penale;
 - vsi operaterji omrežij bi morali imeti obveznost, da svoje investicije predhodno uskladijo z ostalimi deležniki oz. da pred izvedbo podajo povpraševanje glede možnosti sočasne izvedbe z investicijami občine;
 - da operaterji občine vnaprej seznanijo z razvojnimi načrti infrastrukturnih operaterjev na območju posamezne občine. V tem primeru bi se lahko občina pridružila z izgradnjo katere od svojih javnih infrastrukturnih investiciji.
4. Informacije o namerah gradnje, ki so dostopne na Portalu infrastrukturnih investicij. Občine ocenjujejo, da portal nudi koristne informacije, vendar se pogosto dogovori z operaterji odvijajo hitreje v direktnem kontaktu z operaterji. Objave vezane na fazo projektiranja običajno za operaterje niso zanimive, saj se nekateri projekti projektirajo zelo dolgo zaradi težav pri pridobivanju zemljišč (odkupi, sklepanje služnostih pogodb, razlastitve) ter zagotavljanju finančnih sredstev. Do dejanske gradnje lahko pride čez več let in običajno izkazan interes skupne gradnje za operaterje potem ni več aktualen.