



Agencija za komunikacijska omrežja in storitve RS

Info.box@akos-rs.si

Ljubljana, 31. 1. 2022

Zadeva: Odziv na osnutek Strategije za spodbujanje regulativne predvidljivosti na trgu elektronskih komunikacij za obdobje 2022 – 2024

Zveza: Opr. št. 0070-1/2021/1

Spoštovani.

V družbi A1 Slovenija, d.d., Ameriška ulica 4, Ljubljana, smo preučili predlog osnutka **Strategije za spodbujanje regulativne predvidljivosti na trgu elektronskih komunikacij za obdobje 2022 – 2024**.

Uvodoma želimo poudariti, da je minimalen zakonski rok z nebistvenim podaljšanjem, absolutno premalo, da bi zainteresirana javnost, ki se jo strategija tiče neposredno, lahko pripravila ustrezne pripombe in predloge, ki bi jih lahko Agencija nadalje upoštevala pri nadgradnji strategije. (skladno s pravili javnega posvetovanja). V času, ki nam je dan na voljo, lahko večinoma komentiramo le pripravljen dokument, izven tega pa bi za dodatne informacije, ki jih lahko zagotovimo kot podjetje, ki je aktivno udeleženo na trgu zagotavljanja elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev, rabili vsaj še dodatna 1-2 meseca.

Menimo, da bi moral biti začetek priprave strategije nekoliko drugačen – Agencija bi na podlagi odgovor, ki jih lahko zagotovi zainteresirana javnost na posebej za ta namen zasnovan vprašalnik, in ob upoštevanju lastnih spoznanj, lahko pripravila strategijo, ki bi, morda celo po vzoru ex ante regulacije, mnogo lažje predvsem pa za vnaprej napovedala kako se bo Agencija lotila urejanja trga, kamor seveda sodi tudi naslavljanje izpostavljenih anomalij oz. problematike, vse v okviru stvarne pristojnosti in oblastnih možnosti, ki jih Agencija kot regulator sploh ima. To nas pripelje pravzaprav že do prve ugotovitve, da bi morala **strategija vsebovati opis stanja trga elektronskih komunikacij ter, ob upoštevanju trendov in pričakovanj, ki jih je mogoče napovedati, predvideti konkretne ali vsaj konkretizirane ukrepe za doseg ciljev, ki so lahko generalno tudi abstraktno opredeljeni**. Takšno konkretizacijo pravzaprav pogrešamo – zaznali smo jo npr. pri navedbi, da je treba urediti zlorabe v govornem prometu. Pri preučitvi strategije se nismo mogli ogniti vtisu, da je osnutek predloga strategije zelo sličen programu dela Agencije, med obema dokumentoma smo našli le malo vsebinskih razlik. Po našem mnenju strategija ni dokument v katerem bi bilo treba ponoviti in nanizati vse pristojnosti Agencije in po členih opisati vse naloge, ki jih Agencija izvaja. Strategija je kratek jedrnat dokument, z identificirani cilji in konkretnimi načini njihovega dosega. Kot primera zanimivih strategij, bi posebej izpostavili jedrnato strategijo regulacije avstrijskega RTR ali pa nedavno objavljeno Strategijo digitalne transformacije gospodarstva (MGRT), ki po drugi strani vsebuje zelo konkretne načine dosege začrtanih ciljev. Strategija mora biti koncizna, jedrnata, merljiva, po zaključku obdobja veljavnosti mora preko znanih merilnikov omogočati zanesljivo oceno izvedbe.

Dalje ugotavljamo, da Agencija **izpostavlja nekatere konkretne anomalije, nikjer pa ni predstavljena analiza učinkov pretekle strategije regulatorne predvidljivosti kot tudi ne analiza napredka, ki se je gotovo zgodil na slovenskem trgu.** Agencija je v preteklih letih vodila kar nekaj pomembnih postopkov ter izdala kar nekaj odločb ter splošnih aktov, ki so povzročili pomembne spremembe – tega v pričujočem osnutku predloga žal ni zaznati.

Agencija vendarle pravilno poudari velik pomen, ki ga imajo elektronske komunikacijske storitve in omrežja pri digitalizaciji družbe in zasledovanju občnih ciljev na poti v popolno digitalizirano družbo. Dva pomembna gradnika sta zagotovo povezljivost v smislu zmogljive in varne infrastrukture in širokopasovni internet, ki omogoča uporabo storitev digitalne družbe. Oba gradnika zagotavljamo operaterji elektronskih komunikacij, zato je urejen trg, med drugim bistvenega pomena za prehod v delujočo digitalno družbo. Agencija pri tem igra ogromno vlogo, saj je v nenehnem stiku z udeleženci, razpolaga z zelo relevantnimi podatki, iz katerih se lahko z minimalnimi odstopanji napove prihodnji razvoj trga kot tudi prevladujoče tehnologije in trendi. V tem oziru je Agencija lahko prvi oblastni glasnik trga in njegovih akterjev proti relevantnim deležnikom, kot so npr. druga s področjem elektronskih komunikacij povezana ministrstva, katerim lahko prav Agencija predstavi zahteve za razvoj in preoblikovanje v prej omenjeno digitalno družbo. Posebej bi izpostavili problematiko simetrične regulacije, ki je posledica pomanjkanja obče vizije razvoja širokopasovnih storitev, zamude pri prenosu direktive o nižanju stroškov gradenj leta 2014, kot tudi sila pomanjkljive zakonodaje s področja gradenj, urejanja prostora, stvarnopравnih razmerij (ki bi s specialno ureditvijo lahko bistveno pospešili in pripomogli h gradnji). Ta problematika ni neposredno povezana z agencijo, jo je pa Agencija gotovo zaznala, najbolj v postopkih reševanja medoperaterskih sporov oziroma analizah upoštevnega trga, ki še edini obsega dostop do pasivne infrastrukture operaterja s pomembno tržno močjo. Agencija med cilji izpostavlja en pomembne vodilni sklop – učinkovita konkurenca in (nad)gradnja širokopasovnih omrežij v smeri VHCN preko ustrezne regulacije. Nikjer ni pojasnjeno kako lahko Agencija to uresniči, je pa to dejansko za »digitalizacijo Slovenije« eden izmed najpomembnejših izzivov.

Da je vloga Agencije velika, se je izkazalo prav pri analizi upoštevnega trga 4 (danes 1) leta 2011, ko je med prvimi v Evropi regulirala razvezan dostop do optičnega omrežja ter tako nedvomno povzročila, da je bila Slovenija nekaj časa med prvimi v Evropi po deležu aktivnih in omogočenih optičnih priključkov, kar je bil ogromen dosežek Agencije. Optično omrežje je bilo naenkrat na voljo drugim operaterjem, temu pa žal ni sledila simetrična regulacija. Pripominjamo, da je za vzdrževanje konkurence, glede na slabe pogoje za gradnjo lastnega omrežja, sicer nujno, da se ohranja reguliran dostop do omrežja operaterja s pomembno tržno močjo, kar bomo pojasnili v nadaljevanju.

Izpostavili pa bi tudi zamujeno priložnost v regulaciji, ko je operater s pomembno tržno močjo v času veljavne regulacije, ki je dala močan poudarek razvezavi lokalne zanke, pričel z gradnjo optičnega omrežja v načinu FTTH GPON. S tem so bila za operaterja brez lastnega omrežja razvrednotena vlaganja v razvezavo zanke, tak operater pa je moral preiti na nudenje storitev končnim uporabnikom preko najema bitnega toka. To je omenilo ne samo degradacijo storitev, predvsem pa je veleprodajne stroške najemate storitve poglajalo v nebo. Agencija se navedenim spremembam kljub vztrajnim pozivom prizadetih operaterjev več let ni prilagodila, s čimer je A1 Slovenija nastala precejšnja škoda ter vrzel v razvoju. To je bila sigurno anomalija brez primere, kjer je bil zaradi izostanka močnega regulatorja, ki je sposoben ukrepati skladno s principi regulacije, trgu povzročena precejšnja škoda.

Aktualen primer zaostajanja regulacije pa je tudi nadzor nad izvajanjem 2 pomembnih regulatornih odločb, s katerima je določen OPTM na veleprodajnih upoštevnehi trgih širokopasovnega dostopa na OPTM. Zaradi pomanjkljivih podatkov o ločenem stroškovnem računovodstvu, je Agencija že od 2018 nezmožna izvesti nadzor nad upoštevanjem spoštovanja naloženega cenovnega ukrepa (obveznost ekonomske ponovljivosti – ERT). V pripravljanih dejanjih, ki so potekali pred analizo upoštevnehi trgov 3a in 3b, je Agencija napovedala, da bo upoštevanje spoštovanja ERT bila sposobna izvesti v 3 mesecih. A1 Slovenija obveznosti ni nasprotoval, je pa že takrat poudaril, da je izvedba nadzora v največ 3 mesecih nujen predpogoj za regulatorno predvidljivost ter zagotavljanje konkurenčnosti (in podvomil da je Agencija to dejansko sposobna izvesti, kar je sklepal glede na pretekle izkušnje). S spremembo ukrepa, s katero je Agencija sledila Priporočilu Evropske komisije 11.9.2013, je bilo operaterju s pomembno tržno močjo zelo olajšano breme cenovnega nadzora, kar je operater dosledno zlorabljal in od same uveljavitve dalje, kršil v škodo konkurenčnih operaterjev.

Uvodoma torej ugotavljamo, da bi morala javna obravnava tega pomembnega dokumenta trajati vsaj 2 meseca, z vsemi pripravljalnimi dejanji, kot smo jih nanizali v tem uvodnem delu. Naj opozorimo, da zakon določa minimalen rok za podajanje pripomb. Opozarjamo, da je pomemben del priprav k vložitvi pripomb tudi sama preučitev in interna priprava strokovnih izhodišč. Na strani zainteresirane javnosti pri pripravi odgovora zagotovo ne sodeluje toliko strokovnega osebja, kot na strani Agencije, niti se nam ne zdi verjetno, da Agencija dokument pripravi v enem mesecu. Zelo bi pozdravili, če bi Agencija nekoč v prihodnosti upoštevala tudi na nezanemarljiv vidik javnega posveta, ki ni namen sam sebi, pač pa zbiranju vseh pomembnih stališč, da se pripravi kar najbolj verodostojen dokument.

Zaradi prekratkega roka, bomo s pričujočim prispevkom zagotovili informacije, ki jih lahko.

Pripombe so v prilogi.

S spoštovanjem,

Gregor Krsmanovič, Direktor sektorja za splošne zadeve

Špela Dekleva, Višji ekspert za regulativne in institucionalne zadeve

A1⁰¹

PRILOGA

K točki 2 Pravna in strateška podlaga

Ne glede na neodvisnost Agencije, bi izpostavili, da neobstoj pomembnih strateških dokumentov, kot so državne strategije razvoja, pomeni, da tudi Agencija svojega dela ne more načrtovati učinkovito. Brez te usklajenosti vizij, je delo Agencije pravzaprav preveč ločeno in le polovično učinkovito. Agencija je po našem mnenju glavni uresničevalec državnih strategij, saj z regulacijo ter nadzorom nad izvajanjem zakonodaje, skrbi za doseganje strateških ciljev, vse to pa je mogoče, če so vsem deležnikom na voljo orodja za doseg ciljev. **Izostanek teh glavnih dokumentov, ki pomembno pripomorejo k predvidljivosti regulacije, je gotovo pomanjkljivost tega konkretnega strateškega predloga agencije, kjer pa Agencija ne more kaj dosti ukrepati, razen, da sama proaktivno na pomanjkljivost opozori Službo za digitalno preobrazbo oz. Ministrstvo za javno upravo (kdorkoli pač pripravlja strateške okvire). Agencija razpolaga po našem mnenju z vsemi relevantnimi podatki, ki prikazujejo stanje na trgu, gotovo pa lahko v okviru svojih zakonskih pooblastil manjkajoče podatke od akterjev tudi pridobi-**

Prav tako podarjamo, da je nujno zagotoviti elektronskim komunikacijam prilagojen zakonodajni okvir. Ta je danes na voljo zelo pomanjkljivo. Slabo je urejen dostop do pasivne infrastrukture, ki je na voljo, dostopa ne olajša ureditev služnosti ter skupne uporabe, izven nadzora je tudi infrastruktura lokalnih skupnosti ter nekaterih družb, ki izvajajo gospodarske javne službe. Zavedamo se, da je vloga Agencije za izboljšanje tega vidika zelo majhna, bi pa izboljšava te problematike, zagotovo pospešila razvoj VHCN. **Agencija bi tako lahko v sodelovanju z resornim ministrstvom pridobila pomembne informacije o stanju zakonodaje, resorno ministrstvo pa bi lahko poskrbelo za ureditev stanja, za začetek pa bi lahko izsledke uporabilo v bodočih strategijah razvoja VHCN.**

K točki 3 Splošni trendi in izzivi

Agencija navaja da bo k digitalno preobrazbi Evrope do leta 2030, pripomogla v okviru predhodne regulacije določena obveznost operatorskega dostopa do pasivne oz. fizične infrastrukture. S tem se v celoti strinjamo, a opozarjamo, da se bo cilj dosegal tudi z gradnjo mobilnih omrežij, h gradnji katerih pa reguliran dostop ne pripomore niti malo. **Agencija kljub zavedanju, da alternativni operaterji gradimo omrežje brez ločevanja na mobilno in fiksno omrežje, kar pomembno prispeva k hitrejšemu doseganju ciljev ter zmanjševanju stroškov gradenj, zavrača da lahko operater dostopa do reguliranih elementov pasivne infrastrukture operaterja s pomembno tržno močjo, v okviru takšne gradnje, pri čemer se elementi uporabljajo tudi za mobilno omrežje.** Operater s pomembno tržno močjo nerazumno ločuje in bistveno razlikuje tehnične in ekonomske parametre veleprodajnega dostopa, v okviru simetrične regulacije s postavljanjem dodatnih pogojev (ki se razlikujejo od reguliranih) celo zavrača souporabo teh elementov ter operaterju izredno oteži in podraži lastno gradnjo. Navedeno predstavlja precejšnjo omejitev, h premostitvi katere lahko prispeva prav Agencija. Simetrična in asimetrična regulacija bi morali biti druga drugi komplementarni, pa to nista.

Menda je jasno, da z redkimi izjemami gradnja lastnega omrežja tako rekoč ni mogoča v urbanih središčih (pogoji, ki jih postavljajo lokalne skupnosti in podjetja z monopolnim položajem so nekonkurenčna in omejujoča), na ruralnih področjih pa je, če zanemarimo pomanjkanje infrastrukture, nekajkrat dražja kot v urbanih področjih, država pa ne nudi ustreznih spodbud (poleg OŠO projektov, so lahko spodbude za gradnjo na ruralu tudi drugačne).

Prehod na VHCN je bolj kot ne mogoč v okviru akvizicij preostalih lokalno prisotnih kabelskih operaterjev, ter v okviru nadaljnjih bilateralnih dogovorov med operaterji, ki si lahko vzajemno izmenjajo dostop – ti dogovori so lahko omejujoči za druge operaterje (in običajno so). Operater, ki nima zadostnega vzvoda – lastne infrastrukture, ki jo lahko v zameno ponudi partnerju-konkurentu, je pri najemu zelo omejen oz. se sooči z nerazumnimi pogoji, na katere ne more pristati (npr. visoka cena).

Agencija navaja še, da bo h hitrejši digitalni preobrazbi pripomogla simetrična regulacija. Menimo, da je trditev generalno pravilna, v praksi pa ni tako, saj obstoječa zakonodaja, ne samo v okviru direktive o nižanju stroškov gradenj (povzeta v ZEKom-1) pač pa tudi širši zakonodajni okvir (ZUreP, GZ, SZ, SPZ,..), ne olajšujejo dostopa do obstoječe infrastrukture, ki je na voljo. Ta problematika bo postal očitna prav pri gradnji mobilnih omrežij pete generacije, ki bo brez souporabe vse infrastrukture, ki je na voljo in to vsem operaterjem (ne samo izbranim podjetjem) – sem izrecno štejejo tudi mobilne zaledne povezave, otežila ali celo onemogočila njihovo širitev in s tem prehod v digitalno preobrazbo (ki bo ne samo zakasnen pač pa bo poglobljajal digitalno ločnico med ruralom in urbanimi področji). Agencija pravilno identificira pomen mobilnih zalednih povezav, ki danes niso regulirani in so na voljo pod bolj ali manj primerljivih cenah, kjer je velik faktor masovni dolgoročen zakup, ki niza ceno na enoto. A bi vendarle opozorili, da si želimo operaterji graditi lastna omrežja s souporabo pasivne infrastrukture, kar pa je danes omejeno prav zaradi alternativ – ki pa so dražje in ovirajo operaterja pri svobodnem načrtovanju in razvoju storitev, hkrati pa postavljajo operaterje v podrejen in odvisen položaj.

Dalje ugotavljamo da postopki, ki jih v zvezi z medoperaterskimi spori za nižanje stroškov gradenj vodi Agencija, niso prilagojeni hitremu odločanju. Agencija se bo morala prilagoditi, da bo vodila postopke hitro in učinkovito, brez zavlačevanja. Jasno je tudi, da operater oziroma imetnik infrastrukture (elementov), ki so ozka grla, bodisi to izkoristi kot precejšnjo konkurenčno prednost proti ostalim operaterjem (pa to težko imenujejo normalno tržno tekmovanje) ali pa z nerazumnimi pogoji (ko ne gre za infrastrukturnega operaterja elektronskih komunikacij) ovira gradnjo omrežij v škodo končnih uporabnikov ter operaterja-iskalca dostopa. Menimo, da bo moral biti to cilj, predvideti bi bilo treba kako bo Agencija to dosegla – z izobraževanjem, dodatnimi zaposlitvami, angažiranjem strokovnjakov-izvedencev,...

Zavedati se moramo da bo umeščanje novih objektov v prostor izredno omejeno, saj bodo vsi deležniki sledili trajnostnim vidikom in ciljem zmanjševanja ogljičnega izpusta. To nedvomno lahko zelo vpliva na transformacijo družbe v digitalno, saj bo transformacija lahko le toliko uspešna kot bo na voljo omrežij ter operaterjev, ki nudijo širokopasovno povezljivost. Z omejevanjem dostopa, brez brezkompromisnega oblastnega posega, bo zasledovanje teh ciljev zelo oteženo ali rezervirano za privilegirana podjetja, vse na škodo končnih uporabnikov.

K točki 4 Ključni izzivi na področjih regulacije trga elektronskih komunikacij in načrtovanje aktivnosti v obdobju 2022-2024

Strinjamo se z zapisanim in opozarjamo, da se je v osnutku predloga ZEKom-2 (v Državnem zboru) prikradla sprememba v zadnjem hipu, ki določa, da lahko pobudo (zahtevo) za prilagoditev regulacije prej kot v 5 letih, poda operater (katerikoli). Potreba po takšni spremembi ni pojasnjena, niti ni smiselna, saj v vsakem primeru Agencija vodi postopke regulacije po uradni dolžnosti, pri čemer redno spremlja stanje na trgu in skladno z zapovedni regulacije, se je dolžna na spremembe odzvati.

Strinjamo se tudi, da ostaja trg 3b reguliran. Upoštevni trg je strateško pomemben, kar je utemeljeno v analizi in na tem mestu ne bi dodajali oz. Ponavljali naših stališč (ki so javno objavljena). Bi pa pripomnili, da nadzor nad spremljanjem izvajanja obveznosti OPTM v skladu z obstoječima regulatornima odločbama, ni bil optimalen, saj je Agencija v zameno za manj regulacije naložila bistveno blažje obveznosti OPTMju (določanje veleprodajnih cen preko vzvoda ERT metode in ne konkretno cenovno regulacijo), kjer Agencija leta 2022, kljub pravočasno začetim postopkom nadzora, še ni uspela zaključiti inšpekcijskih postopkov za leto 2018. Kdaj se torej lahko pričakujejo nadzorne odločbe za preostala obdobja kar treh let, ko bo medtem že pričela veljati nova regulacija, ki še dodatno sprošča režim? Nespoštovanje naloženih obveznosti OPTMja, pomeni zgolj povzročanje škode operaterjem, ki uporabljajo dostop do njegovega omrežja.

Strinjamo se tudi, da je strateškega pomena zagotoviti souporabo vse infrastrukture, ki je na voljo, s katero je mogoče graditi VHCN. Kot smo opozorili v zgornjih izvajanjih je to vendarle precejšen problem, s katerim se je treba aktivno ukvarjati na nacionalni ravni (regulacija in simetrična regulacija) in seveda v okviru razprav nadnacionalnih združenj (BEREC ter Evropska komisija in njena delovna telesa).

Na nacionalni ravni menimo, da obstoji pomanjkljiv pregled stanja in pravih možnosti za izboljšavo. Delno lahko h preboju pripomore Agencija z odločnim ukrepanjem – hitra razrešitev nastalih operaterskih sporov, sankcioniranje zavračanja dostopa (kot posledica regulatornih kršitev ali simetričnih predpisov) ali pa prilagajanje regulacije nastalemu stanju na trgu. Vse to je mogoče v okviru obstoječih pooblastil, ki so Agenciji na voljo, »samovolja« Agencija pa je tako ali tako omejena v okviru notifikacije ukrepov ali pa sodne presoje posamične odločitve.

Vloga Agencije pa je lahko tudi servisna – s pobudami resornemu ministrstvu, bi se lahko izboljšala zakonodaja, ki ne služi potrebam tržnih deležnikov, ki gradijo omrežja, saj bodisi zamuja z uveljavitvijo (ZEKom-1C je iz leta 2017/2018) ali pa ostaja že desetletje nespremenjena (od ZEKom-1) in povsem neprimerna za hitro spreminjajoče situacije (pogojene s tehnološkim razvojem). Večina pobud operaterjev za prilagoditev predpisov, ki so podana resornemu ministrstvu naleti na gluha ušesa, situacija bi bila lahko drugačna, če bi se okrepila vloga regulatorja, ki bi bil upravičen podajati pobude za prilagoditev zakonodaje s področja gradenj.

Kako vidite razmerje med predhodno regulacijo in simetrično regulacijo?

Regulaciji sta komplementarni – ex ante regulacija je potrebna in bo takšna ostala, saj je dostop do omrežja OPTM še vedno nujen za razvoj omrežij in storitev. Operater z nekaj lastnega omrežja, ima na voljo storitve in dostop do omrežja, ki jih OPTM nudi pod reguliranimi pogoji (kjer operater nima omrežja, najem ni na voljo, gradnja pa je neracionalna), reguliran dostop do OŠO omrežij (omejeno in zgolj na ruralu) in teoretično na podlagi simetrične regulacije za gradnjo lastnega omrežja s souporabo obstoječe infrastrukture, kjer pa je dostop do omrežja zelo omejen. Operater se lahko širi tudi z akvizicijami operaterjev z lastnim omrežjem, kar omogoča vsaj delno širitev, a je gradnja lastnega omrežja vseeno lahko omejena.

V urbanih središčih je gradnja nekoliko lažja, a je dostop do infrastrukture v lasti lokalnih skupnosti oz. služb, ki izvajajo komunalne servisne storitve, omejen in mnogokrat celo nemogoč. Ta izpad bi se teoretično lahko kombiniral po principu simetrične regulacije, a operaterji dostopa do svojega omrežja ne nudijo prostovoljno, sem sodi tudi OPTM, ki po nam znanih informacijah še ni ponudil prostovoljnega dostopa do omrežja (reguliranega ali nereguliranega). A1 Slovenija ima negativno izkušnjo z dostopom do omrežja OPTM po principu simetrične regulacije (kabelska kanalizacija), saj se dostop pogojuje s sprejemom pogojev, ki bodo otežili ali onemogočili dostop. Pogodba ni sklenjena in verjetno še dlje časa ne bo, pogajanja pa so sama sebi namen.

v Sloveniji obstaja zgolj na papirju in v strategijah, saj v praksi operaterji svoje infrastrukture (ne kanalizacije ne stavbne fizične infrastrukture) ne delijo prostovoljno, uveljavljanje dostopa prek medoperaterskih sporov pa je izredno dolgotrajen proces. Začne se s znatno predolgim rokom za sporazumni dogovor iz 5. odstavka 91.a člena ZEKom-1, ker praviloma v tem roku ni niti odgovora na prošnjo za dostop. Poleg tega Agencija simetrične regulacije ne uveljavlja v inšpekcijskih postopkih, predpisane kazni do 400.000 EUR se ne izrekajo in so verjetno tudi prenizke, da bi dovolj spodbudile operaterje k odstranitvi ozkih grl za razvoj omrežja alternativnih operaterjev na posamezni lokaciji. Torej marsikaj bi lahko izboljšala že sama Agencija z odločnejšim postopanjem v nadzorih nad spoštovanjem 91.-94. člena ZEKom-1 ter pri reševanju sporov po 220.a členu ZEKom-1. Kot razumemo obravnavano strategijo, si je Agencija te naloge že zadala.

Glede souporabe kanalizacije situacijo dodatno zapletajo ambicije nekaterih občin oz. lastnikov zemljišč, da pri souporabi dodatno zaračunajo služnosti za dodajanje kablov v že obstoječo kanalizacijsko infrastrukturo in sicer v enaki višini kot bi jo zaračunali za prvotno prekopavanje in polaganje kanalizacije. Tu bi bile nujne predlagane spremembe ZEKom-2 ali vsaj zavezujoča razlaga določila o omejeni višini nadomestila za služnost glede na dejansko obremenitev nepremičnine. Menimo, da je obremenitev zemljišča z dodatnim kablom neznatna, vsekakor pa je zajeta z glede števila kablov/vodov neomejeno služnostjo, ki jo je pridobil prvotni graditelj.

Simetrična regulacija kljub zgledom iz nekaterih drugih držav (npr. Francija, Portugalska) v Sloveniji ne more v kratkem nadomestiti ex ante regulacije. Obratno, menimo, da bi morala v Sloveniji najprej zaživeti simetrična regulacija in šele nato postopoma vzporedno izpodrivati ex ante regulacijo operaterja s pomembno tržno močjo. Zaradi zgoraj navedenih težav v praksi menimo, da simetrična

regulacija ne sme biti argument za kakršno koli deregulacijo, kljub temu, da je to evropski trend na katerega opozarja Komisija EU. Izgradnja lastnega omrežja je v vsakem primeru dolgotrajen proces, dolgotrajni pravni procesi za pridobitev pravice do souporabe obstoječe infrastrukture pa naredijo ex ante regulacijo na večini področij popolnoma nenadomestljivo. Sprva bo zaradi ekonomije obsega simetrična regulacija imela učinke v bolj naseljenih področjih.

Na katerih področjih bi lahko z ukrepi simetrične regulacije izboljšali konkurenčnost maloprodajnega trga?

Vprašanje je nekoliko nerazumljivo, saj ni jasno katera področja ima Agencija v mislih – geografska, vsebinska?

Na splošno menimo, da lahko katerikoli ukrepi pripomorejo k izboljšanju – operater, ki gradi omrežje je seveda zainteresiran, da zgradi omrežje s čim manj stroški, sem sodi sigurno dostop do infrastrukture v lasti OPTM ter dostop do vse pasivne infrastrukture, ki je na voljo, v primeru infrastrukture na nepremičninah, ki so v javni lasti pa tudi brez stroška služnosti oz. vključeno klavzulo o obvezni skupni uporabi tudi za pogodbe sklenjene pred obdobjem, ko ZEKom tega določila še ni vseboval. To slednje se lahko reši le s spremembo ZEKom, kjer pa kot omenjeno, posluha s strani predlagatelja zakona, ni. Po drugi strani je lastništvo infrastrukture gotovo prednost pred ostalimi operaterji, ki se lahko izkorišča proti konkurenčnim operaterjem. Tega po naši oceni ni mogoče spremeniti, lahko pa Agencija pripomore k dostopnosti (in posledičnem izboljšanju), da hitro in učinkovito rešuje medoperaterske spore, povezane z zavračanjem dostopa do infrastrukture.

Predlogi, ki jih poleg hitrega reševanja sporov, lahko še podamo in jih lahko uresniči Agencija so:

- Postopki nadzora po uradni dolžnosti.
- Prekrškovni postopki, ki se uvedejo zaradi očitnega ignoriranja ali neutemeljenega zavračanja zahtev operaterjev za dostop in skupno uporabo
- Dostopnost pasivne infrastrukture OPTM za potrebe gradnje fiksnega in mobilnega omrežja.
- Bolj opredeljeni splošni akti, sploh splošni akt o dostopu do fizične infrastrukture, v katerem bi bilo treba določiti kriterije, kot npr. kdaj se lahko alternativna ponudba šteje kot nadomestek fizične infrastrukture, zaradi katerega lahko operater imetnik zavrne zahtevo drugega operaterja iskalca.
- Spodbujanje soinvesticij oziroma dolgoročne skupne uporabe, s katero se lahko skladno z EECC omilijo regulatorno (prosilno) naloženi ukrepi.

Kako vidite možnosti za razvoj konkurence na redkeje poseljenih področjih? Kakšni ukrepi bi bilo po vašem mnenju potrebni? Ali menite, da bi bili na teh območjih potrebni kakšni dodatni specifični ukrepi?

Razvoj je mogoče pričakovati bodisi s subvencijami za gradnjo omrežij – tako fiksnih kot mobilnih, saj z razvojem 5G pričakujemo večjo konkurenčnost mobilnega dostopa fiksnemu. Ukrepi simetrične regulacije bi nujno morali omogočiti enostaven dostop za souporabo kapacitet za fiksna omrežja tudi za zaledne povezave do baznih postaj. Na območjih zelo težke gradnje bi lahko država sama postavila t.i. »odprte bazne postaje – oziroma pasivno infrastrukturo skupaj s potrebnimi dovoljenji.

Ali menite, da se bo tehnologija rezinjenja prenesla tudi v fiksna omrežja?

V predlogu strategije, Agencija ne omenja (in ne pojasnjuje) rezinjenja, ki je v povezavi s storitvami na fiksnem omrežju, vendarle nekoliko neznačilen izraz. »Rezinjenje« oz. dedicirane kapacitete v fiksnih omrežjih že obstajajo, saj se za različne storitve, ki potrebujejo različno kakovost uporabljajo npr. različni VLANi.

Za podrobnejši odgovor bi morala Agencija podati nekaj več usmeritev.

Kakšno je vaše mnenje o tem, na kakšen način bi se lahko zvišala kakovost poročanih podatkov s strani operaterjev?

Zavedamo se kako pomembni so ažurni podatki, pri čemer poudarjamo, da si verjetno vsi operaterji prizadevamo, da Agenciji posredujemo pravilne podatke, saj gre nenazadnje za podatke, ki jih potrebujemo zase.

V preteklosti smo že podali predlog, da bi Agencija zagotovila operaterjem dostop do SQL baze, s čimer bi se operaterjem zagotovil neprimerljivo olajšan uvoz podatkov, in tudi operaterji bi imeli od tega korist, saj bi jim bili na voljo zgodovinski podatki. Morda bi se na ta način lahko izognili napakam (ki bi postale očitnejše), predvsem pa ročnemu in zamudnemu delu operaterjev.

Kakšen način usklajevanja podatkov z operaterji bi bil po vašem mnenju najbolj učinkovit?

K 4.1.3. Strinjamo se, da je potrebna velika prožnost, vendar navajanje zastarelih priporočil, po naši oceni ne prispeva k razvoju, kvečjemu zavira ga (običajno v korist enega operaterja). Priporočili iz leta 2010 in 2013 absolutno nista primerna za naslavljanje spodbujanja gradenj ali uporabe/skupne uporabe VHCN, še toliko bolj, ker so na podlagi oz. ob upoštevanju obeh zastarelih priporočil (ki nista niti pravno zavezujoči, ampak ju zavezujoče naredi šele Agencija s tem, ko ju povzame v regulatorno odločbo) sprejete pomembne regulatorne odločitve, ki niso skladne z EECC, kar se bo brez dvoma pokazalo že v letošnjem letu. Agencija bo po našem prepričanju soočena z neskladjem veljavne regulatorne odločbe ter možnostim ZEKom2. Prepričani smo, da se utegne izkazati, da prav zaradi regulatornih odločb, ne bo mogoče sklepati v zdržnih in ekonomsko zanimivih dolgoročnih dogovorov o investiranju, na kar smo seveda vseskozi opozarjali.

Prav tako ponovno ugotavljamo, da pogrešamo oceno dosedanjih ciljev in ukrepov za njihovo dosego. Na strani 22 v 2. odst. Agencija navaja, da se je za učinkovito izkazalo navzkrižno preverjanje podatkov. Koristno bi bilo, da bo Agencija navedeno trditev bolj razložila, saj nismo našli v katerem postopku oziroma sploh na kakšen način se ta učinkovita metoda odraža? Na spletni strani je med objavljenimi odločbami žal premalo podatkov, saj so objavljeni le izreki, zato ne moremo preveriti te učinkovitosti.

Prav tako je na voljo premalo uporabnih podatkov, iz katerih bi se lahko presojala učinkovitost izvajanja drugih ukrepov, zlasti s področja simetrične regulacije ter nadzor nad odprtimi omrežji. Predlagamo, da se ti podatki razkrijejo, saj je vodenje postopkov v javno korist, ne glede na odločitve, pa bi se ti podatki morali javno objaviti. Glede teh postopkov, bi Agencija lahko sicer izboljšala transparentnost, ter v primeru vodenja postopkov, z javnim obvestilom seznaniti vso zainteresirano javnost ter ji dati možnost, da v postopek prispeva druge koristne informacije. Danes to Agencija počne po lastni presoji, glede na pojavnost, ko nam je dano na voljo prispevati podatke, sklepamo, da se Agencija te transparentnosti ne poslužuje. S zbiranjem relevantnih podatkov, se postopki nikakor ne podaljšujejo, pač pa se zagotovi resnično celostna obravnava ugotovljene problematike.

V strategijo regulacije se je v poglavje 4.1.3 Odpravljanje izkrivljanja ali omejevanja konkurence prikradel zapis:

»Agencija bo posebno pozornost posvetila tudi področju ustreznega in enakovrednega dostopa do vsebin raznih izdajateljev, pri čemer bo moral operater omrežja pod enakopravnimi pogoji omogočiti razširjanje programov vseh izdajateljev, ki jim je bilo izdano ustrezno dovoljenje, če obstajajo tehnične možnosti za kvaliteten sprejem signala na lokaciji operaterja v rokih in na način, da bodo dostopni vsem uporabnikom njegovih storitev.«

Gre za povzeto določbo 112. člena Zmed, ki ni v pristojnosti Agencije, zato ni jasno, kako se je znašla v strategiji regulacije. Tudi če si Agencija obeta razširitev pristojnosti pa navedena posebna pozornost tej temi ne spada v poglavje glede izkrivljanja ali omejevanja konkurence, ampak gre za univerzalni dostop do storitev skladno z določbami EECC. Kot skladno z navedeno direktivo si je namreč treba razlagati določbo 112. člena ZMed in ne morebiti kot platformo za izsiljevanje plačil nadomestil za rabo avtorske pravice, kot je to v Sloveniji pogosta praksa.

Predlagamo, da se zapis iz strategije umakne in se ta osredotoči na naloge, ki so v pristojnosti Agencije.

Kako ocenjujete spodbujanje učinkovitih naložb v novo in izboljšano infrastrukturo ter inovacij na tem področju?

Žal ni jasno katere spodbude ima Agencija v mislih – iz točke 4.1.3. ne izluščimo kaj bi te spodbude lahko bile, razen prihajajoče zakonodaje, ki še ni implementirana v nacionalno zakonodajo. Na problematiko neprimernosti zakonodaje s področja gradenj ter umeščanja objektov, ki so namenjeni elektronskim komunikacijam v prostor smo opozorili v zgornjih izvajanjih. Takšna zakonodaja absolutno ne prispeva pozitivno k učinkovitosti naložb.

Na splošno ne opažamo nobenih bistvenih spodbud (razen pogojno uspešnih GOŠO), iz te trditve izvzemamo pozitivno regulacijo fizične infrastrukture v okviru upoštevne trga 3a /1, kjer bi bilo upravičenje za dostop b ilo treba razširiti še na potrebe gradenj mobilnega omrežja (ko se ta gradi samostojno ali vsaj ko operater gradi obe omrežji).

Morda bo kakšne premike prinesel tudi ZEKom2, kjer opozarjamo bodo težave usklajenosti določil glede na veljavne regulatorne odločbe.

Prav tako noben nadzor ne bo uspešen, če bo zamujal z odločitvijo oziroma kršitelj ne bo sankcioniran. Izpostavimo en primer, ko je zakon jasen – rok za sklenitev pogodbe o skupni uporabi je dva meseca. Da operater iskalec dostopa 2 meseca ne sprejme odgovora operaterja, ki je zaprosen za dostop je izmikanje in zloraba zakonskih določil, zaradi katere bi moral biti operater, k se obveznostim izmika, pač sankcioniran. K bo naslednjič zaprosen za dostop, bo pretehtal ali je tveganje sankcije poslovno sprejemljivo.

Imate kakšne predloge glede motiviranja oz. ozaveščanja končnih uporabnikov, da bi kršitve prijavljali Agenciji?

V sodelovanju s potrošniškimi organizacijami, bi se lahko kvartalno izvajalo ozaveščanje končnih uporabnikov o možnostih, ki so jim na voljo pri dostopu do širokopasovnih omrežij, sploh ko se ti nudijo preko drugih omrežij, kot tudi o nepoštenih poslovnih praksah pri pridobivanju ali zadrževanju končnih uporabnikov – morda celo preko povsem ločenega digitalnega portala, v katerega bi spoznanja prispevali vsi nadzorni organi – objava sprejetih odločitev oz. sklepov.

V postopek nadzorov, je treba aktivno pritegniti kot priče končne uporabnike (ki so z nepoštenimi praksami oškodovani), saj ti lahko prispevajo za rešitev primera pomembne podatke. Z našega stališča pripominjamo, da smo za potrebe dokazovanja nezakonitega ravnanja v nasprotju z regulatorno odločbo povsem nehali zbirati izjave končnih uporabnikov, saj v postopkih pred Agencijo v preteklosti niso bili uporabljeni iz tako neverjetno pestrih razlogov, da smo ocenili, da je napor za zbiranje prevelik in glede na pomanjkanje rezultatov, nepotreben. Nikoli nismo prejeli navodil kakšne izjave se pričakujejo. Morda bi se to lahko izboljšalo.

4.1.4. Ali vidite še kakšne druge potrebne aktivnosti Agencije?

Agencija je na pobudo operaterjev pričela z obujanjem prizadevanj k zaježitvi nekaterih najbolj perečih oblik zlorab, prti čemer bodo učinki vidni morda kasneje letos. Računamo, da bodo učinki pozitivni in merljivi.

Izpostavili bi, da ostaja precejšen problem uporaba slovenskih elementov oštevilčenja v tujini, ko tuja podjetja ponujajo elemente oštevilčenja, s katerimi glede na javno evidenco ne razpolagajo.

Izpostavili bi tudi problematiko prenosa elementov oštevilčenja na novo ustanovljene operaterje, ki izhajajo iz obstoječih, na katere se prenaša relativno zdrav del poslovanja, ki skoraj takoj po ustanovitvi prične ustvarjati dolgove proti medomrežno povezanim operaterjem. To problematiko je treba aktivno nasloviti in preprečiti da do nje pride.

4.1.5. Pogrešamo pojasnilo s čim (natančno katerimi dejanji) natančno Agencija spodbuja širitev - kako bo Agencija spodbujala naložbe, zagotovila pomoč na terenu, zagotovila informacijsko pismenost, se bo vključevala v koordinacijo investicijskih projektov,...

Ponovno opozarjamo, da zakonodaja ni primerna, problematična pa bo postala z gradnjo 5G – gostejša postavitve baznih postaj (problem umeščanja v prostor – lokalne skupnosti), uporaba infrastrukture, ki je v upravljanju drugih imetnikov infrastrukture, ki niso operaterji (npr. elektro podjetja, upravljanje cest in predorov,...), in-door antene (pokrivanje v objektih). Vse to bo odločilno vplivalo kaj bo končnim uporabnikom na voljo, v koliko časa, ter kateri operaterji bodo sposobni to zagotoviti (izbira za končnega uporabnika) – če bo prevladala izključnost (kdor prej pride, prej/edini postavi omrežje, drugim infrastruktura ne bo na voljo), bo Slovenija le stežka med vodilnimi evropskimi digitalizirano državami. Verjetno je to problem, ki bi ga moral razumeti predlagatelj zakona, vsekakor pa s mnenja, da lahko Agencija zagotovi ustrezne strokovne podlage predlagatelju, s katerimi bi se lahko analiziralo to stanje. Operaterji na to zaman že desetletje opozarjamo resorno ministrstvo, pri katerem ni opaznega zavedanja kako velika problematika pravzaprav je.

Glede omenjenega splošnega akta ponavljamo, da ni povsem primeren in bi ga bilo treba nadgraditi v smeri večje jasnosti – kot omenjeno so problematične zavrnitve zaradi alternativ (kaj je alternativa, kdaj se šteje produkt za ustrezno zamenjavo, potrebe iskalca dostopa pri presoji ustreznosti alternative,...).

Kar se tile medoperaterskih sporov, to absolutno pozdravljamo, a bo treba te postope pohitriti in zagotoviti, da se s pravilnim procesnim vodenjem postopek ne zavleče.

Strinjamo se tudi, da je ključnega pomena zagotoviti ažurne podatke v evidenci GJI.

Ali bi po vašem mnenju Agencija morala v zvezi z obravnavano tematiko povečati aktivnosti? Kašen način se vam zdi najbolj primeren?

Absolutno nujno je seveda, da Agencija izobražuje in opozarja na pomanjkljivosti. Podpiramo napore Agencije v tej smeri, kjer bi tudi izrecno pohvalili delo ekipe, ki ko je nuja, zagotovi podporo in potrebne podatke.

Izobraževanja se lahko zagotovijo tudi v obliki webinarjev.

Menimo pa, da bi morala Agencija, če hoče res razumeti potek gradenj, narediti podroben pregled vse relevantne zakonodaje, ki jo mora operater upoštevati – od načrtovanja, preko projektiranja, pridobitve dovoljenj, komunikacij z lokalno skupnostjo, gradbenih predpisov, omejevanja lastninske pravice, Tako bo šele jasno kaj je potrebno, kar pa mora nato upoštevati resorno ministrstvo, ki je odgovorno za razvoj elektronskih komunikacij. Menimo, da bi bilo treba specifično gradenj urediti na enem mestu – v Zakonu o elektronskih komunikacijah, s katero bi bilo treba prilagoditi splošna pravna pravila – npr. za pridobivanje dovoljenj, služnosti, umeščanja objektov v prostor, skupno uporabo,...

Za podporo, ki jo lahko zagotovi Agencija bi bila vendarle najbrž potrebna podpora tudi s strani večjih/povečanih zakonskih pooblastil in seveda že večkrat izpostavljena prilagoditev zakonodaje.

Katere informacije / znanja s področja skupnih gradenj in souporabe fizične infrastrukture pogrešate?

Pogrešamo poenoteno prakso pri razumevanju oz. uporabi posamičnih zakonskih določil, ki veljajo za skupne gradnje in souporabo, pa ne gre za ZEKom-1 določila (ali ZEKom-2).

Ali menite, da bi spodbujanje operaterjev GJI, da pripravijo javne okvirne ponudbe (cenovne in tehnične zahteve) za skupno uporabo njihove infrastrukture olajšalo in s tem povečalo obseg skupne rabe GJI?

Potreben bi bil razmislek, odgovor ni tako enostaven. Prvi odziv na to vprašanje je seveda pozitiven, a je resnično vprašljivo ali bi to prineslo kakšno dodatno korist. Problem, ki ga kot operater iskalec dostopa zaznamo niso neobjavljeni pogoji. Operater, ki je zainteresiran, da trži svojo infrastrukturo bo zagotovil vse relevantne podatke brez posebne vzpodbude – morda je potreben podpis dogovora o nerazkrivanju, a več kot to ne. Problem je, ko infrastrukturni operater v 2 mesecih ne zagotovi

pogojev, pa zato ni sankcioniran. Problem je, ko zaradi nejasne zakonodaje, infrastrukturni operater postavlja nerazumne pogoje in ovira in onemogoča souporabo infrastrukture. Problem je, ker se pogoji v primeru zavrnitve, razkrijejo šele tekom medoperaterskega spora, ki ni rešen v 4 mesecih. To se ne bo rešilo s transparentno objavo pogojev.

4.2.1. Ali vidite še kje potrebo po povečanju vloge Agencije pri zagotavljanju enotnega evropskega trga elektronskih komunikacij?

Menimo, da ni nobenega razloga, da Agencija pri udejstvovanju v različnih delovnih skupinah naravni EU ali BEREC, ne bi mogla postati popolnoma transparentna in javno objavljati stališča, ki jih v okviru delovanja zavzema. Ta stališča in prispevki so redko razkriti.

4.2.2. Ugotavljamo, da strategije Republike Slovenije 2030 še ni. Gre za pomemben dokument, pri katerem pričakujemo detajlno oceno učinkovitosti pretekle strategije (do 2020), nadejamo se tudi napredka v okviru prizadevanj za boljše zakonodajo, kjer je velika škoda, da bo zamujena prilika, da bi se vsa ta spoznanja že vključila v ZEKom-2.

4.3.2. Ali po vašem mnenju obstaja še kaka aktivnost, ki bi jo AKOS poleg svojih zakonskih nalog na tem področju izvajal?

Žal Agencija ni objavila podatka o učinkovitosti postala, ki je na voljo končnim uporabnikom. Ključno je seveda izobraževanje o varni uporabi storitev, ki ga Agencija deloma že izvaja, ki pa bi se lahko s sodelovanjem SI-CERTa ali ZPS intenziviralo – da bi bile na voljo res ključne informacije, s katerimi bi lahko informiran uporabnik odvrnil pereča varnostna tveganja, ki ogrožajo zasebnost in imajo seveda negativne finančne učinke. Operaterji v okviru opravljanja temeljnega poslanstva nudenja storitev končnim uporabnikom, skrbimo, da je okolje varno in so storitve zanesljivo opravljene, brez tveganj, a morajo svoj del tega bremena nositi tudi uporabniki. Pretirano ščitenje uporabnikov pred posledicami njihovih nepremišljenih odločitev, tem uporabnikom gotovo ne pomaga, namesto tega je treba narediti vse, da je končni uporabnik informiran in pripravljen na pasti, ki jih prinašajo moderne tehnologije.

4.3.9. Odprt in nevtralen značaj interneta: Glede nevtralnosti interneta pozdravljamo zavedanje Agencije, da je trebe relevantne Evropske predpise postaviti v mednarodni kontekst s ciljem, da je praksa čim bolj poenotena oz. na skupnem imenovalcu. Strinjamo se, da fragmentacija normativne ureditve kot tudi pristopov in ukrepanja v okviru nadzornih postopkov z vidika pravne predvidljivosti in spodbujanja razvoja trga ni zaželena. Vendar je treba opozoriti, da je ravno Slovenija velikokrat tista, ki skuša biti korak naprej pred ostalimi državami pri izvrševanju pogosto nedorečenih nejasnih pravil – npr. prepovedovanje t.i. ničelne tarife, ki je bila v interesu zlasti potrošnikov in je navsezadnje tudi pripeljala do ponudbe t.i. »neomejenih« paketov tudi glede prenosa podatkov prek mobilnih omrežij. Prav tako Agencija pogosto spregleda, da je namen TSM Uredbe zlasti v zagotovitvi transparentnosti ravnanja operaterjev in opolnomočenju uporabnikov, da v primeru omejitev dostopa do odprtega interneta lahko ustrezno ukrepajo. Ni pa namenjena ex officio prisili k zagotavljanju kakovosti storitev npr. hitrosti prenosa podatkov, kakršnih omrežja fizično ne zmorejo in za katere je potrebna nadgradnja, oziroma nadzoru nad upravičenostjo cen teh storitev. Slovenski operaterji smo glede transparentnosti do svojih uporabnikov daleč nad povprečjem v primerjavi z operaterji iz drugih držav članic, zaradi katerih je bilo TSM uredbo sploh sprejeti, da bi se vzpostavila enaka raven transparentnosti, kakršna je v Sloveniji. S Splošnim aktom v praksi z njim ni težav. Pravzaprav je pokazal, da so odstopanja od delovanja komunicirane hitrosti redka in da imajo končni uporabniki v praksi na voljo učinkovita sredstva, da morebitna odstopanja, ki so praviloma povezana z delovanjem same infrastrukture, ustrezno pogodbeno uredijo.

-----KONEC DOKUMENTA-----

