

Pravne zadeve in regulativa

Številka: 195104  
Datum: 31. 1. 2022

**Agencija za komunikacijska omrežja  
in storitve Republike Slovenije**  
Stegne 7  
1001 Ljubljana

**Zadeva: Pripombe na Osnutek strategije za spodbujanje regulativne predvidljivosti na trgu elektronskih komunikacij za obdobje 2022 - 2024**

Zveza: Osnutek strategije AKOS št. 0070-/2021/1 z dne 21. 12. 2021, objavljena na spletni strani dne 21. 12. 2021

Spoštovani,

Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije (v nadaljevanju: Agencija) je dne 21. 12. 2021 na svoji spletni strani objavila predlog nove triletno strategije regulacije trga elektronskih komunikacij, ki se nanaša na obdobje 2022 – 2024 (v nadaljevanju: Strategija 2022-2024).

Agencija je zainteresirano javnost pozvala, da do vključno 24. 1. 2022, ki ga je kasneje podaljšala do 31. 1. 2022, posreduje konstruktivne predloge in pripombe, ki bodo Agenciji v pomoč pri pripravi končne vsebine strategije.

Agencija je v letu 2020 objavila krajšo analizo izvajanja aktivnosti, ki so bile navedene v Strategiji 2019 - 2021. Agencija je takrat zapisala, da bo končno realizacijo aktivnosti ponovno preverjala ob izteku celotnega triletnega obdobja, česar pa nismo zasledili.

Telekom Slovenije po preučitvi osnutka Strategije 2022 – 2024 ugotavlja, da objavljeni osnutek večinoma ponavlja zakonske obveznosti Agencije in sprejete programe dela ter naniza vse naloge, ki spadajo v delokrog Agencije kot nacionalnega regulatorja elektronskih komunikacij.

V splošnem menimo, da bi morala Agencija v strategiji bolj jasno artikulirati cilje, ki jih želi doseči, in smer, ki jo je/bo izbrala za doseganje teh ciljev. Iz zapisanega je sklepati, da Agencija strategijo razume drugače: kot seznam *»krajših in konkretnjših aktivnosti, pri katerih pa lahko prihaja tudi do odstopanj od v strategiji predvidenih aktivnosti.«*

Telekom Slovenije pozdravlja namen osnutka Strategije 2022 – 2024, s katerim želi Agencija zagotoviti večjo regulativno predvidljivost, vendar pa iz dokumenta ne moremo izluščiti informacij, ki bi nam omogočila *»učinkovitejšo pripravo investicijskih načrtov za izgradnjo VHCN infrastrukture in načrtovanje črpanja s tem povezanih sredstev.«* Strateški cilji Agencije niso postavljeni kot SMART cilji, saj niso ne specifični, ne merljivi, pa tudi časovno določeni ne. To onemogoča kasnejše vrednotenje v smislu uspešnosti ali neuspešnosti doseganja zastavljenih strateških ciljev.

Tudi ob analizi izvajanja aktivnosti, ki so bile navedene v Strategiji 2019-2021, se je Agencija osredotočila na pregled aktivnosti, ki so bile izvedene od objave strategije, in na ugotavljanje, kolikšen del planiranih

aktivnosti je bil v času od objave strategije uspešno izveden, ne pa na ugotavljanje ali so bili doseženi cilji delujoče infrastrukturne konkurence in (nad)gradnje širokopasovnih omrežij, razvoj notranjega trga in uveljavljanje interesov državljanov. Zdi se, da je bil cilj, ki ga je Agencija dejansko zasledovala, zgolj dosledno izvajanje regulativnega okvira za elektronske komunikacije.

Agencija na primer cilja učinkovite konkurence niti ne kvalificira niti ne kvantificira. Tako nihče od deležnikov na trgu, vključno z Agencijo, ne ve, kaj učinkovita konkurenca sploh je (ali gre npr. za storitveno ali infrastrukturno konkurenco) in kdaj bo cilj učinkovite konkurence dosežen. To predstavlja nepredvidljivost in je v kontradikciji z osnovnim namenom tega dokumenta, zato pričakujemo, da bo Agencija cilje bolj natančno definirala na način, da bodo postali razumljivi in merljivi.

Telekom Slovenije se v nadaljevanju opredeljuje tudi do konkretnih zapisov Agencije v osnutku Strategije 2022- 2024.

### 3. Splošni trendi in izzivi

Agencija je v **4. odstavku** na strani 9 zapisala:

*»Agencija bo pri svojem delovanju sledila ciljem digitalnega kompasa in tako doprinesla k hitrejšemu razvoju telekomunikacijskega trga, ki bo eden ključnih gradnikov za digitalno preobrazbo Evrope do leta 2030. K temu bo v okviru predhodne regulacije v večji meri pripomogla obveznost dopustitve operatorskega dostopa do komunikacijskih objektov in njihova souporaba, kot so (a) stavbe ali dostopi v stavbe, kabli v stavbah, vključno z napeljavami, (b) drogovi, stebri, cevni vodi in kanali, revizijski in vstopni jaški ter omarice in (c) antene, stolpi in druge podporne konstrukcije. Obveznost dostopa do komunikacijskih objektov je sorazmeren ukrep, ki iskalcem dostopa omogoča gradnjo lastnih fiksnih omrežij zlasti na območjih, kjer je podvajanje infrastrukture bodisi nemogoče ali pa vsaj ni ekonomsko upravičeno.«*

Agencija v okviru predhodne regulacije nalaga obveznost dopustitve operatorskega dostopa izključno Telekomu Slovenije. Predlagamo, da se v tem odstavku doda tudi naložitev obveznosti operatorskega dostopa vsem ostalim imetnikom infrastrukture, saj bi to dejansko doprineslo k hitrejšemu razvoju trga in vsem iskalcem dostopa omogočilo ponujanje storitev na vseh infrastrukturah.

Takšni primeri so zlasti v naseljih, kjer etažni lastniki ne dovolijo posegov vsakemu operaterju posamezno. Pogosto so tako vsi etažni lastniki pri enem operaterju, ki ima zgrajeno optično omrežje, saj jim drugi operaterji ne morejo konkurirati s priključki na bakrenem omrežju Telekoma Slovenije.

Agencija je v **5. odstavku** na strani 5 zapisala:

*»Z omogočanjem dostopa ostalim operaterjem do reguliranega omrežja Telekoma Slovenije se istočasno vzpodbuja rast aktivnih priključkov na maloprodajnem trgu zaradi pridobivanja novih končnih uporabnikov s strani drugih operaterjev, ki **gostujejo** na omrežju Telekoma Slovenije. S tem se izboljšuje izkoriščenost že zgrajenega omrežja ter krajša čas povrnitve vloženi sredstev operaterja Telekom Slovenije.«*

Predlagamo, da Agencija zapis popravi, saj ne odraža dejanskega stanja. Menimo, da beseda »gostujejo« ni primerna, saj operaterji uporabljajo kabelsko omrežje Telekoma Slovenije, za uporabo pa zaradi neustrezne cenovne regulacije plačajo prenizko ceno. Dejstvo je, da se zato čas povrnitve vloženi sredstev ne krajša. Gostovanje na omrežju ni regulirana storitev, termin pa se uporablja za nacionalno gostovanje v mobilnem omrežju.

Trenutno stanje je izrazito asimetrično v škodo Telekoma Slovenije, ker Telekom Slovenije ne more konkurirati kot ponudnik storitev pri uporabnikih, kjer ima VHCN zgolj konkurenca. Takšna ureditev na nivoju države v resnici ne vodi v boljšo izkoriščenost vseh omrežij. Ker Telekom Slovenije ne more biti ponudnik storitve tam, kjer infrastrukture nima, mora graditi drugo ali tretje omrežje, kar močno postavlja pod vprašaj povrnitev vložka gledano za vsa omrežja skupaj. Telekom Slovenije predlaga ukrep uvedbe simetrične regulacije vseh optičnih in kabelskih omrežij nove generacije v Sloveniji. Tako bodo imeli končni uporabniki na omrežjih operaterjev, ki trenutno niso regulirana, sploh na razpolago možnost izbire ponudnika storitev,

kar bi moral biti eden od primarnih ciljev Agencije. Hkrati se bo izboljšala izkoriščenost že zgrajenih omrežij ter skrajšal čas povrnitve vloženih sredstev, posledično pa se bo to poznalo tudi v nižjih cenah za končne uporabnike. Pri tem poudarjamo, da možnost končnega uporabnika, da kot alternativo izbere bakreno omrežje, v resnici ni enakovredna alternativa VCHN omrežjem. Gre namreč za povsem različna omrežja, ki med seboj niso zamenljiva. To potrjujejo tudi statistični podatki glede povpraševanja in odločanja končnih uporabnikov, ki jih Agencija lahko tudi sama preveri.

Agencija je v **6. odstavku** na straneh 9 in 10 zapisala:

*»Prav tako pa bo k hitrejši digitalni preobrazbi Evrope pripomogla tudi simetrična regulacija, ki operaterjem omogoča, da za svoje potrebe izkoristijo že obstoječe kapacitete komunikacijskih objektov drugih operaterjev, uporabi pa se lahko tudi ostala (ne-komunikacijska) omrežja, kot so npr. elektroenergetska omrežja, plinovodi, opuščena vodovodna omrežja ipd.«*

Telekom Slovenije se strinja, da bi simetrična regulacija zelo pripomogla k hitrejši digitalni preobrazbi in predvsem bolj konkurenčnemu okolju. Vendar iz zapisa ni povsem jasno, na kaj se ta simetrična regulacija nanaša. Delno (npr. kabelska kanalizacija,...) je to mogoče že danes, vendar pa v praksi ta institut zelo slabo deluje. Na tem delu bi se morala Agencija zavezati, da bo dosledno in aktivno omogočala operaterjem, da uveljavijo to pravico. Predlagamo pa, da Agencija v sferi simetrične regulacije naredi korak naprej. Tako naj se k odstavku doda, da bo Agencija za uvedbo možnosti izbire operaterja s strani končnega uporabnika na vseh VCHN omrežjih v Sloveniji uvedla simetrično regulacijo vseh operaterjev VCHN omrežij, ne glede na to ali tam obstajajo druga omrežja. Sama simetrična regulacija koriščenja ostalih infrastruktur (ne - komunikacijska omrežja) je v skladu z ZEKom že omogočena, a kot že zapisano, v praksi ne deluje.

V 7. odstavku *»Velik vpliv na doseganje ciljev digitalnega kompasa bo imelo tudi postopno ukinjanje bakrene infrastrukture in prehod na optiko ter tudi postopno večanje deleža optike v kabelskih omrežjih t.i. hibridno optično-kabelskih omrežjih, kjer se s približevanjem optičnega vlakna končnim uporabnikom povišuje tudi prenosna hitrost interneta«* predlagamo, da se beseda »postopno« nadomesti s »pospešeno«. V današnjem času bakrena omrežja ne zadoščajo storitvam, ki jih uporabniki potrebujejo. Asimetrija prenosa je tehnološka ovira, saj je zaradi dela in učenja na daljavo ipd., zahtevana višja hitrost tudi od končnih uporabnikov proti omrežju. Hiter prehod iz bakrenega omrežja na VCHN omrežja je nujen, k čemur mora aktivno vzpodbujati tudi Agencija.

V 8. odstavku piše *»Pri tem se pojavljajo novi sinergijski učinki: precej povečane potrebe po optičnem omrežju zaradi mobilnih zalednih povezav na eni strani in možnost ponujanja zmogljivih storitev na fiksni lokaciji tudi preko mobilnega omrežja na drugi strani.«* Možnost ponujanja storitev na fiksni lokaciji preko mobilnega omrežja je bil pomemben razlog za pridobitev ustreznih količin frekvenčnega spektra na večfrekvenčni dražbi. To je tudi skladno s strategijo pospešenega ukinjanja bakrenega omrežja, ki povzroča vse večje vzdrževalne stroške. Agenciji predlagamo, da strategijo dopolni z možnostjo pospeševanja ukinjanja bakrenega omrežja na način ponujanja storitev na fiksni lokaciji preko 5G omrežij (za kar ima možnost prav vsak operater, ki je pridobil 5G frekvence).

#### **4. Ključni izzivi na področjih regulacije trga elektronskih komunikacij in načrtovane aktivnosti v obdobju 2022 – 2024.**

##### **4.1 Učinkovita konkurenca in (nad)gradnja širokopasovnih omrežij v smeri VHCN preko ustrezne regulacije**

Pojem »učinkovita konkurenca« se velikokrat ponovi v besedilu strategije, zato predlagamo, da se definira način merjenja učinkovitosti in tako zagotovi objektivno merilo, ki bo jasno opredelilo, kaj je potrebno zagotoviti, da bi zadostili zahtevam učinkovite konkurence in bi na ta način ugasnila potreba po predhodni sektorski regulaciji.

Agencija naj pojem »učinkovita konkurenca« opredeli tudi s stališča cen storitev za končne uporabnike, ter zagotovi možnost izbire operaterja vsem končnim uporabnikom na katerem koli optičnem ali kablenskem omrežju v Sloveniji. Končni uporabniki, z izjemo uporabnikov na optičnem omrežju Telekoma Slovenije in OŠO, danes nimajo omogočene možnosti izbire operaterja. Tako je uporabnikom onemogočena pravica proste izbire operaterja, saj izbira storitev operaterja na bakrenem omrežju ne nadomešča možnosti, ki jih dajeta optično ali kablensko omrežje.

V kolikor si Agencija kot nacionalni regulativni organ prizadeva spodbuditi razvoj učinkovite konkurence na maloprodajnih trgih z dolgoletno regulacijo operaterja, ki že dolgo časa nima več monopolnega položaja na maloprodajnem trgu oz. je njegov tržni delež na določenih segmentih že manjši od konkurence in tudi bistveno nižji od tržnih deležev prvotnih operaterjev v primerljivih EU državah, potem take regulacije ne moremo šteti kot učinkovite, temveč kot zastarelo in neprimerno. Regulacija, ki Telekomu Slovenije preprečujeta konkuriranje s storitvami tam, kjer svoje VHCN infrastrukture nima, ni spodbujanje, pač pa oviranje konkurence.

Večkratno prekrivanje infrastruktur v urbanih okoljih v kombinaciji z neprimernimi in nerealnimi pogoji za deregulacijo naselij, nezgrajena VHCN omrežja na ruralnih območjih in omejevanje konkurence z izločanjem Telekoma Slovenije kot enakovrednega ponudnika storitev so le trije pokazatelji, da je trenutna regulacija neprimerna, hkrati pa tudi predvidena nova ne prinaša bistvenih sprememb, ki bi dejansko izboljšale razmere na trgu in vzpostavile enakovredno konkurenčno okolje.

Zato je popolnoma nelogično pisanje Agencije, ki v točki 4.1.1. v prvem odstavku na strani 13 navaja:

*»Nadalje je z analizo trga je ugotovila, da je na tem upoštevnem trgu še vedno potrebno uveljavljati ukrepe na manj naseljenih območjih države, kjer zadani konkurenčni pogoji še niso izpolnjeni. Agencija je za predmetni trg izvedla dve javni posvetovanji in novembra 2021 pričela z notifikacijo analize s predlaganimi obveznostmi pri Evropski komisiji. Agencija bo regulativno odločbo Telekomu Slovenije, ki je bil na tem trgu spoznan za operaterja s pomembno močjo, izdala v začetku leta 2022.«*, ker bo z napovedanimi dejanji in aktivnostmi samo še nadaljevala z regulacijo trga v napačni smeri (regulacija enega samega operaterja, infrastrukturno podvajanje), ne bo pa omogočala razvoja omrežja in vlaganj v redkeje naseljenih področjih.

V drugem odstavku Agencija navaja, da je posebna ex-ante sektorska regulacija upravičena, **dokler trg ni dovolj konkurenčen, ter le v obsegu, ki je za dosego tega cilja nujen**. Ko trg postane dovolj konkurenčen, praviloma ni več niti stvarne niti pravno-ekonomsko utemeljene podlage za ohranjanje takšne regulacije in je potrebno predvsem še vzdrževati učinkovito konkurenco.

Predlagamo da Agencija jasno navede, kaj so parametri konkurenčnosti na določenem trgu. Pri tem opozarjamo, da je trenutno merilo, ki ga Agencija uporablja v analizah upoštevnih trgov (tri infrastrukture), za razpršeno naseljeno in reliefno razgibano Slovenijo povsem neprimerno ter z nacionalnega vidika škodljivo, saj vodi v nepotrebne investicije, ki upočasnjujejo digitalizacijo Slovenije in dražijo storitve.

Nadalje predlagamo, da vloži Agencija maksimalen trud, da se učinkovito konkurenco doseže čimprej s simetrično regulacijo, pod pogoji, kot veljajo za Telekom Slovenije. Če simetrična regulacija ni potrebna, potem ni potrebe po določitvi operaterja s pomembno tržno močjo in je posamezni trg dovolj konkurenčen.

Direktiva BCRD že od leta 2014 omogoča simetrično nalaganje obveznosti. Zakaj Agencija še vedno ni ukrepala? Ta možnost je predvidena tudi v EECC in ni potrebe, da bi Agencija čakala na sprejem ZEKom-2, da bi operaterjem omogočila dostop v razumnem roku, ne glede na zamudo pri prenosu EECC v slovenski pravni red.

Podobno velja za dostop operaterjev do neponovljive infrastrukture, ki je opredeljena že v Zekom-1, kjer 93, člen jasno opredeljuje pravila za dostop do obstoječe fizične infrastrukture. V praksi pa se je pokazalo, da dostop do omrežja drugih operaterjev, ki niso regulirani, ni možen v razumnem roku. Prav nasprotno, možnost dostopa do infrastrukture drugega operaterja se je končala s tožbo na sodišču. Ne moremo torej razumeti, kaj bo Zekom-2 spremenil, če ne bo agencija dejansko aktivno pristopila k reševanju te

problematike, kar bi v osnovi morala že v okviru Zekom-1. Zato predlagamo, da Agencija v strategiji opredeli načine, s katerimi bo zagotovila izpolnjevanje simetričnih obveznosti.

V 3. odstavku na str. 13 Agencija piše, da *»spremlja razvoj tehnologij v dostopovnih omrežjih«*. Predlagamo, da Agencija v strategijo zapiše, da bo temu posvetila več pozornosti in temu ustrezno tudi ukrepala. Kabelska omrežja so namreč tehnično že precej nazaj dosegala stopnjo razvoja, ki omogoča ponujanje veleprodajnega dostopa, česar pa Agencija v svojih analizah ne želi priznati.

V zadnjem odstavku na str. 14 Agencija navaja, da bo *»z regulativnimi ukrepi aktivno vplivala na trg z namenom, da zagotovi ponudnikom storitev enake pogoje za konkuriranje na trgu oziroma vzpostavi t. i. »level playing field«. Pri tem bo Agencija spodbujala storitveno in kjer je ekonomsko vzdržno tudi infrastrukturno konkurenco.«*

Menimo, da je Agencija do sedaj vplivala na trg le enosmerno, v škodo Telekoma Slovenije. Operaterji na trgu nimamo enakih pogojev. Telekom Slovenije ne more konkurirati tam, kjer lastne VHCN infrastrukture nima. Odpira se vprašanje ali je res potrebno vzpostaviti tri ali celo več konkurenčnih infrastruktur, da bo dosežena storitvena konkurenca. V takšnem primeru bo vsaka infrastruktura precej manj zasedena, kar ne more biti učinkovito, vse skupaj pa se odraža v počasnejši digitalizaciji Slovenije in v višji ceni storitev za končne uporabnike.

Nedefinirano v strategiji ostaja tudi merilo *»ekonomske vzdržnosti infrastrukturne konkurence«*, čeprav ga Agencija navaja. Kako bo Agencija to presojala in v kakšnih okoliščinah bo opredelila, da so pogoji za infrastrukturno konkurenco ekonomsko vzdržni? To so izjemno pomembni kazalniki, ki bi v strategiji morali biti jasno in natančno opredeljeni.

Telekom Slovenije predlaga, da Agencija postavi uvedbo ukrepov simetrične regulacije med najbolj prioriteten cilj (Akcija 1 in ne Akcija 7), saj s tem močno zamuja glede na določbe EECC.

Agencija nadalje navaja *»da se namreč zaveda, da bo na določenih geografskih območjih z redko poseljenostjo prisotna največ ena fiksna infrastruktura, na gostejše poseljenih območjih pa bodo operaterji zaradi ekonomije gostote postopoma zgradili več konkurenčnih infrastruktur. Agencija bo tako še naprej spodbujala vlaganja v omrežja in inovacije, ob istočasnem zagotavljanju konkurence na trgu, kar pa bo izvajala zlasti preko regulativnih ukrepov v okviru predhodne (ex-ante) regulacije trgov, ki jih bo dopolnjevala z ukrepi simetrične regulacije predvsem z namenom odprave preostalih ovir na trgu«*. Agencija ne navede konkretno kakšni in kateri bodo ukrepi za vzpodbujanje vlaganja in inovacij in kako bo dosegla take rezultate, če bo še vedno izvajala regulacijo na tak način kot sedaj. Mnenja Telekoma Slovenije do sedaj namreč Agencija ni upoštevala, še manj pa smiselno vključevala pri pripravi analiz in oblikovanju predlaganih regulativnih ukrepov na upoštevnih trgih.

Agencija bi morala bolj konkretno navesti, s katerimi ukrepi bo spodbujala in nadzirala učinkovite naložbe v novo infrastrukturo, sploh v primerjavi s sedanji ukrepi. Če Agencija sama ugotavlja, da so npr. dosedanji ukrepi pri spodbujanju naložb v infrastrukturo na redkeje naseljenih področjih neučinkoviti, bi morala predstaviti nove ukrepe, ki bodo razmere spremenili. V dokumentu pa ni navedenih nobenih novih predlogov sprememb ukrepov in aktivnosti. Zato predlagamo, da se preučijo obstoječi poslovni investicijski modeli za sofinanciranje izgradnje širokopasovne infrastrukture na področjih redke in razpršene poseljenosti ter neugodnega reliefa, ugotovijo dosedanje pomanjkljivosti in predstavi nov, učinkovitejši investicijski model.

Agencija v prvem odstavku navaja, da *»želi krepiti predvidljivo in stabilno regulativno okolje«*. Pomemben element predvidljivega in stabilnega okolja je tudi trajanje postopkov, ki tečejo pred Agencijo. Trenutno tečejo nekateri postopki več let, pri čemer v primeru neugodnih odločitev za Telekom Slovenije predstavljajo veliko tveganje tožb s strani konkurenčnih operaterjev za več let nazaj. Agencija naj v strategiji opredeli, kako bo skrajšala trajanje postopkov na razumen čas ter s tem pomembno prispevala k predvidljivemu in stabilnemu regulativnemu okolju.

## VPRAŠANJI

- *Kako vidite razmerje med predhodno (ex-ante) in simetrično regulacijo? Na katerih področjih bi lahko z ukrepi simetrične regulacije izboljšali konkurenčnost maloprodajnega trga?*

Po podatkih analiz trga, ki jih izvaja in objavlja Agencija, število priključkov in dostop do optičnega omrežja stalno naraščata. Tržni delež Telekom Slovenije je močno padel, zato ta nima več vodilnega deleža, najmočnejši maloprodajni operaterja je že nekaj časa družba Telemach. Hkrati ima Telemach več lastne VHCN infrastrukture kot Telekom Slovenije, na katero zaklepa uporabnike. Tako trenutna kot prihajajoča regulacija, ki naj bi bila sicer narejena na podlagi realne analize trga, kljub dramatičnim spremembam na trgu Telekom Slovenije še vedno postavlja v neenakovreden položaj napram ostalim operaterjem. Istočasno neizvajanje simetrične regulacije optičnega in kabelskega omrežja operaterjev, ki imajo omrežje zgrajeno v veliki meri in izgradnjo nadaljujejo, omejuje uporabnike teh omrežij pri izbiri operaterjev in storitev. Optična omrežja so namreč kljub zakonskim možnostim skupne uporabe infrastrukture zaprta in jih uporabljajo izključno operaterji, ki so lastniki teh omrežij. Ob tem poudarjamo, da bakrena omrežja zaradi tehnoloških omejitev ne morejo biti konkurenčna optičnim in kabelskim omrežjem in niso primeren substitut. Ekonomsko učinkovito bi bilo zgraditi zgolj eno optično omrežje, ki bi bilo bolj izkoriščeno in doba povrnitve investicije krajša ter stroški obratovanja omrežja nižji. Ukrepi simetrične regulacije na vseh vrstah optičnih omrežij imajo pozitivni učinek na konkurenčni boj med operaterji, posledica je dana možnost izbire ponudnika storitev končnim uporabnikom in enakovredni pogoji za vse operaterje optičnih omrežij ter nižja cena in tekma operaterjev za boljšo ponudbo storitev končnim uporabnikom.

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

Regulacija bakrenega omrežja ni ustrezen ukrep, potrebna je vzpodbuda za ukinjanje bakrenih omrežij in za prehod na tehnologije, ki na takšnih področjih omogočajo hitre širokopasovne storitve. Na redkeje poseljenih področjih so občutno višja vlaganja v gradnjo optičnih ali mobilnih omrežij, s katerimi bi zagotovili uporabnikom ustrezne prenosne hitrosti, ki so danes nujni pogoj za delo od doma, učenje na daljavo, razvoj podeželja in drugo. Nujni so drugi ukrepi kot so finančna ali druga vzpodbuda operaterjem za vlaganja na teh področjih, vendar na drugačen način, kot so bili izvedeni zadnji razpisi preverjanja tržnega interesa ali za odprta širokopasovna omrežja. Propadli razpisi, majhen interes operaterjev (odsotnost ekonomike ob hkratni borbi za infrastrukturno konkurenco na bolj poseljenih območjih), predvsem pa nezgrajena omrežja na področjih, kjer je bil v preteklosti že izražen tržni interes (brez sankcij) terjajo resen premislek in analizo, kaj je potrebno v bodočih razpisih spremeniti, da bodo rezultati boljši.

Agencija v zadnjem odstavku na strani 12 navaja, da v novem Priporočilu Evropske Komisije o upoštevni trgih niso vključeni trgi »Veleprodajno zaključevanje govornih klicev v posameznih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji« (prej trg 1) in »Veleprodajno zaključevanje govornih klicev v posameznih mobilnih omrežjih« (prej trg 2). Iz zapisanega ni mogoče predvideti ali namerava Agencija zadevna trga še vedno regulirati ali ne. Ker sta bili analizi na obeh trgih opravljeni v začetku 2019 in ker ZEKom- 1 predpisuje analizo na 3 leta, pri čemer je bila v vmesnem času sprejeta Delegirana uredba 2021/654, ki deloma ureja področje obeh trgov, Telekom Slovenije pričakuje, da se Agencija v strategiji opredeli, kaj namerava z obema trgoma in kdaj bo opravila potrebno analizo trgov.

Agencija na strani 13 omenja tudi OTT storitve:

*»Povrhnje storitve (OTT) pa so storitve, vsebine ali aplikacije, ki se do končnega uporabnika prenašajo preko javnega interneta in jih povečini zagotavljajo globalni ponudniki (npr. Netflix, Deezer, Facebook, Instagram, Whatsapp, Viber), lahko pa na enak način storitve izvajajo tudi lokalni ponudniki širokopasovnih storitev, ki jih ponujajo bodisi omejeno na svoje omrežje bodisi izven njega. Digitalne storitve se torej prenašajo preko internetnih omrežij različnih ponudnikov in so ob zagotovljeni kakovosti prenosnega omrežja neodvisne od vrste oziroma tehnologije širokopasovnega dostopa, v prihodnosti pa bodo s svojim zabrisovanjem meja*

*med posameznimi storitvami lahko vplivale na določitev obstoječih, oziroma na nastanek novih upoštevnihi trgov, ki bodo lahko v primeru obstoja nekonkurenčnih razmer podvrženi regulaciji.»*

Menimo, da je vpliv teh storitev na trgu elektronskih komunikacij že zelo velik in bi Agencija morala čim prej začeti z analizo obstoja nekonkurenčnih razmer zaradi vpliva OTT ponudnikov. Ti v osnovi izkoriščajo visoke investicije, ki jih operaterji vlagajo v izgradnjo zmogljivih omrežij, obenem pa v Sloveniji praviloma (ker gre za tuje ponudnike) ne plačujejo niti davkov. Agencija bi to analizo morala dodati med prioritete akcije v svoji strategiji.

#### VPRAŠANJE

- *Kaj menite o potencialnem vplivu tehnologij OTT, M2M in IoT na stanje na trgu ponudbe storitev?*

Storitve so prisotne na trgu. Ponudniki OTT storitev (Youtube, Netflix, Amazon Prime, Voyo...) operaterjem predstavljajo veliko konkurenco, saj prodajajo svoje streaming storitve z visokimi maržami, zelo obremenjujejo omrežja, hkrati pa sami v omrežja ne vlagajo. Poleg tega niso podvrženi enakim pravilom kot operaterji, ki ponujajo tudi svojo vsebino. Ker imajo ta podjetja sedež praviloma v tujini, nenazadnje v Sloveniji ne plačujejo niti davkov.

Tudi na področje 5G omrežij je v Sloveniji pričakovati prihod globalnih ponudnikov javnih in hibridnih oblakov, kot npr. Amazon Web Services s celovito ponudbo 5G privatnih omrežij (strojna, programska oprema, omrežne bazne postaje, SIM kartice,...) in potencialno povezljivostjo preko satelitskih povezav (Dish). V podobni smeri bo šlo verjetno tudi partnerstvo Microsofta s SpaceX Starlink satelitskimi povezavami.

Tako ponudniki OTT storitev kot tradicionalni operaterji elektronskih komunikacij se nahajamo na istem trgu in tekmujejo za iste uporabnike, vendar naše izhodišča nikakor niso enaka. Agencija bi v Strategija morala nujno nasloviti regulacijo OTT ponudnikov in zagotoviti »level playing field« za vse ponudnike storitev.

#### 4.1.2 Spremljanje razvoja trga in učinkov regulacije

##### VPRAŠANJA

- *Kakšno je vaše mnenje o tem, na kakšen način bi se lahko zvišala kakovost poročenih podatkov s strani operaterjev?*
- *Kakšen način usklajevanja podatkov z operaterji bi bil po vašem mnenju najbolj učinkovit?*

Telekom Slovenije ne vidi povezave teh dveh vprašanj z namenom dokumenta.

#### 4.1.3 Odpravljanje izkrivljanja ali omejevanja konkurence

Agencija navaja, da sta trenutno v teku prenovi priporočila Evropske komisije o reguliranem dostopu do dostopovnih omrežij naslednje generacije in priporočila o nediskriminaciji in stroškovnih metodologijah, ki bosta zagotovili najnovejše smernice za spodbujanje uvedbe zelo visokozmogljivih omrežij z ustreznimi regulativnimi ukrepi ter da bo Agencija pri prenovi teh dokumentov aktivno sodelovala in bo prenovljena priporočila upoštevala pri pripravi prihodnjih ukrepov. Če navedeno drži in upoštevajoč razmere na slovenskem trgu elektronskih komunikacij, kjer so štirje največji operaterji prisotni z visokozmogljivimi omrežji, pričakujemo simetrično regulacijo tudi na tem segmentu in enakovredne pogoje za vse operaterje. S tem mislimo tudi na zakonsko že predpisano simetrično regulacijo dostopa do obstoječe fizične infrastrukture, ki pa se v praksi ne izvaja oz. je omejena le na operaterja, ki je na tem segmentu še dodatno reguliran.

Agencija navaja da bo »bo presojala tudi morebitne sporazume o sovlaganjih, kot jih predpisuje EECC v 76. členu tudi s stališča morebitnega omejevanja konkurence oziroma oviranja dostopa do omrežja podjetjem, ki

*niso sovlagala in preverjala odprtost sporazumov za vstop novih zainteresiranih sovlagateljev. je predvidela obveznost dostopa do praznih cevi.«*

Presoja je mogoče smiselna v kontekstu preverjanja dostopa do omrežja, ki je bilo sozgrajeno pred nekaj desetletji, ne pa v kontekstu omrežja, ki šele bo zgrajeno pri skupni gradnji. Ostali operaterji bodo imeli namreč popolnoma enako možnost, da se pridružijo skupni gradnji. Že danes ob skupni gradnji velja, da imajo ostali možnost, da se taki gradnji pridružijo, a tega ne izkoristijo, ker je za njih ugodneje, če kasneje najamejo kapacitete omrežja Telekom Slovenije, ki jim mora omogočiti dostop po regulirani ceni. Telekom Slovenije predlaga, da se v takih primerih zavaruje vlaganja investitorja z možnostjo izključne uporabe za določeno obdobje (regulatory holidays) in šele kasnejšo morebitno obveznost oddaje infrastrukture v zakup drugim operaterjem. Tudi v poglavju 4.1.5. Agencija navaja, da »bo Agencija tudi v prihodnje zagotavljala ustrezno ravnotežje med spodbujanjem naložb in zaščito konkurence«. Trenutne okoliščine so prav nasprotno:

- Telekom Slovenije mora takoj omogočiti dostop vsem operaterjem, kar jih ne vzpodbuja k investiranju, čeprav imajo vsi možnost sočasne gradnje.
- Obenem Telekom Slovenije ne more ponujati storitev na omrežjih drugih operaterjev, kar omejuje konkurenco.

Agencijo pozivamo, da dosedanji pristop spremeni in to v strategiji tudi ustrezno razdela.

Nujna je uvedba simetrične regulacije optičnih omrežij in preprečitev gradenj vzporednih infrastruktur, če za to ni utemeljenih ekonomskih razlogov. Pri tem se investitorja lahko zaščiti z oblikovanjem razumne veleprodajne cene in/ali možnostjo izključne uporabe. Dobra praksa je skupna gradnja omrežij z operaterji in upravljavci in investitorji v drugo infrastrukturo. Za opremljenost vseh novih objektov je obvezno zakonsko bolje urediti, da investitor objekta zgradi in zagotovi vsem operaterjem pod enakimi pogoji optično infrastrukturo za celoten objekt, do vsakega stanovanja in poslovnega prostora. Nadalje je potrebna tudi izgradnja infrastrukture za dobro notranje pokrivanje z mobilnim signalom, tam kjer je to potrebno (garaže, kleti, objekti za zagotavljanje varovanja starejših občanov ipd.).

V dokumentu Agencija navaja akcijo 21, in sicer »Zagotavljanje splošnega dostopa do visokozmogljive fiksne in mobilne povezljivosti preko regulatornih odločb in drugih ukrepov Agencije.« Točna namera Agencije iz tega besedila ni jasna. Če gre za splošen dostop, razumemo, da je na voljo vsem operaterjem na infrastrukturi vseh operaterjev. Takšen pristop pozdravljamo. Glede na to, da pa v 1. odstavku na str. 23 piše, da bo Agencija »**še naprej delovala tudi v smeri zagotavljanja splošnega dostopa do visokozmogljive fiksne in mobilne povezljivosti**« pa gre očitno za nadaljevanje obstoječega pristopa. Ker ni jasno, za kaj točno gre, pričakujemo, da bo Agencija to v dokumentu ustrezno pojasnila.

V 3. odstavku na str. 22 Agencija piše o nadzoru enakopravnega dostopa do odprtih omrežij. Na tem mestu opozarjamo na problem, ki se pojavlja v primerih, kjer izvajalci OŠO omrežij na določenem območju pokrijejo le določen odstotek gospodinjestev in ne vsa. Posledica tega je, da bo moral Telekom Slovenije kot regulirani operater vzdrževati bakreno omrežje zgolj zato, ker operater OŠO ni pokrival vseh naslovov na nekem območju. Potreben je razmislek v smeri, da se na območjih, kjer je prisotno OŠO omrežje, to omrežje opredeli kot primarno z dolžnostjo zagotavljanja povezljivosti gospodinjestvom na tem območju. Bakreno omrežje se posledično lahko ukine. Predlagamo, da Agencija koncept vključi v strategijo.

V zadnjem odstavku na str. 22 piše, da bo Agencija »posebno pozornost posvetila področju ustreznega in enakovrednega dostopa do vsebin raznih izdajateljev«. Agencijo opozarjamo tudi na dejstvo, da je problem visokih stroškov za programske pravice v zadnjem obdobju eskaliral. Pri tem se vzpostavljajo monopolne prakse ponudnikov programskih pravic. Menimo, da je Agencija tista, ki mora nad tem vzpostaviti ustrezen nadzor in po potrebi ustrezno regulacijo. V nasprotnem primeru bo prišlo do osiromašenja ponudbe in negativnih učinkov za končnega uporabnika. Predlagamo, da Agencija v strategiji problem ustrezno razdela.



- *Kako ocenjujete spodbujanje učinkovitih naložb v novo in izboljšano infrastrukturo ter inovacij na tem področju? Imate kakšne predloge, s katerimi bi to področje še izboljšali?*

Telekom Slovenije se je o izpostavljenih temah že opredelil v prejšnjih komentarjih v tem poglavju.

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

Agenciji predlagamo, da morebitne kršitve prijavljene s strani operaterja upošteva enako, kot da so prijavljene s strani končnega uporabnika, ki se mnogokrat ne želijo izpostavljati s prijavami kršitev.

#### **4.1.4 Učinkovita uporaba in upravljanje številkega prostora**

Predlagamo, da se omogoči možnost obveščanja operaterjev o novih odločbah o dodelitvi elementov oštevilčenja. Večkrat se je namreč že zgodilo, da je kakšen operater prijavil incident, da niso dosegljivi uporabniki določenega oštevilčenja, dejansko pa je pozabil obvestiti operaterje, da je pridobil novo oštevilčenje. Če bi bili obveščeni, da je bila izdana odločba, bi lahko proaktivno uredili pravilno usmerjanje. O novem dodeljenem oštevilčenju obvešča tudi ITU-T 2x mesečno v ITU Operational Bulletin.

#### **4.1.5 Gradnja in razvoj omrežij**

##### **VPRAŠANJA**

- *Kakšne funkcionalnosti portala pogrešate, katere funkcije bi se po vašem mnenju lahko izboljšale in na kak način?*
- *Katere informacije / znanja s področja skupnih gradenj in souporabe fizične infrastrukture pogrešate?*
- *Ali bi po vašem mnenju Agencija morala v zvezi z obravnavano tematiko povečati aktivnosti (izobraževanje, svetovanje, nadzor...)? Kakšen način se vam zdi najbolj primeren in na katerem od obravnavanih zakonskih področij?*
- *Ali menite, da bi spodbujanje operaterjev GJI da pripravijo javne okvirne ponudbe (cenovne in tehnične zahteve) za skupno rabo njihove infrastrukture olajšalo in s tem povečalo obseg skupne rabe GJI?*

Telekom Slovenije ne vidi vsebinske povezave med gornjimi vprašanji in strategijo regulatorne predvidljivosti. Spletni portal infrastrukturnih investicij za objavo pozivov na skupne gradnje je bil odlična poteza Agencije in dobro deluje. Ocenjujemo, da javne ponudbe operaterjev GJI ne bodo doprinesle k večjemu obsegu skupne rabe. Agencija naj predstavi, s katerimi konkretnimi dejanji bo vzpodbujala širitev VHCN omrežja in porast pokritosti s širokopasovnim dostopom do interneta s hitrostjo vsaj 100 Mb/s na celotnem ozemlju Republike Slovenije ter spodbujanje skupnih gradenj in souporabo javne infrastrukture. Na tem področju ima Agencija po mnenju Telekoma Slovenije precej izzivov, ki bi jih lahko uspešno reševala že v okviru obstoječe zakonodaje, zato bi želeli, da strategija naslovi vprašanje, kakšen drugačen pristop bo Agencija ubrala in kako določila strategijo, da bo v praksi souporaba javne infrastrukture dejansko zaživila.

Agencija nadalje navaja, da »v tekočem in prihodnjih letih tako predvideva nadgradnjo in dodatne izboljšave portala infrastrukturnih investicij, s čimer bodo omogočene dodatne informacije in funkcionalnosti uporabnikom portala (personalizirano obveščanje, dostop do portala javnih naročil, dodatno vrednotenje podatkov idr.)«. Nadgradnjo portala pozdravljamo, a hkrati Agencija ne navaja konkretnih aktivnosti, ki jih bo izvedla, da bodo operaterji v celoti najavljali vse gradnje na portal infrastrukturnih investicij (navedene so le aktivnosti za lokalne skupnosti, stroko in druge deležnike GJI). Določeni operaterji se temu izogibajo, kljub temu, da je zakonodaja pri tem zelo jasna in lastnih gradenj ne najavljajo, a hkrati nimajo težav, da se pridružujejo skupnim gradnjam k drugim investitorjem. Ker ni sankcij, se na trgu vzpostavlja neenakost med tistimi, ki ureditev spoštujemo in tistimi, ki jo brez sankcij kršijo. Agenciji predlagamo, da konkretnije navede izboljšave, tudi v smeri rešitve opisanega problema.

#### 4.2.2 Gradnja in razvoj vseevropskih storitev in povezljivosti

##### VPRAŠANJI

- *Ali menite, da bi lahko prizadevanja Agencije za izboljševanje pogojev za razširitev in vpeljevanje varnih, konkurenčnih in zanesljivih visoko zmogljivih omrežij (tako fiksnih kot brezžičnih), ki zagotavljajo nemoten prehod iz stare infrastrukture na novo?*

Da. Pričakujemo večjo vlogo Agencije pri spodbujanju operaterjev za prehod iz starih infrastruktur na nove, ker to rezultira v hitrejšem razvoju omrežij in boljših storitvah za uporabnike. Vendar z obstoječo in nameravano regulacijo bakrenih omrežij Telekoma Slovenije Agencija ukrepa ravno nasprotno, ker z ukrepi zavira prehod iz bakrenih omrežij na optična, prehoda na brezžična pa ne razume kot izpolnitev pogoja za ukinitve bakrenega omrežja. Predlagamo, da Agencija strategijo na tem področju ponovno premisli in spremeni.

- *Na kakšen način bi po vašem mnenju Agencija prebivalce Slovenije še lahko spodbudila k izbiri naročniških paketov večjih zmogljivosti, kadar imajo za to na voljo dovolj zmogljivo omrežje?*

Potrebni so ukrepi za vzpodbudo prehoda iz bakrenega omrežja na optična omrežja. Obvezna je uvedba simetrične regulacije vseh optičnih omrežij v Sloveniji, kot ukrep za ustvarjanje poštene enakovredne tržne tekme za končne uporabnike. Rezultat tega bo tudi v večanju izbire paketov z višjimi zmogljivostmi.

#### 4.3.1 Dostop do ustrezne univerzalne storitve vsem državljanom RS po dostopnih cenah

V prvem odstavku se navaja: »Sodobna univerzalna storitev mora biti dostopna vsem prebivalcem, kar je potrebno doseči z minimalnim izkrivljanjem trga.« V drugem odstavku pa se že eksplicitno navaja, da bodo določeni operaterji izvzeti iz obveznosti zagotavljanja ukrepov za uporabnike s posebnimi potrebami in zagotavljanje cenovnih opcij za potrošnike z nizkimi dohodki, ker bi jim to predstavlja preveliko breme in bo zato za njih financiranje zagotovljeno iz proračuna RS.

Agencija že pred opravljeno analizo pripravlja podlago, za še večje izkrivljanje trga. Kakšni kriteriji naj bi veljali, da določena obveznost predstavlja preveliko breme? Predlagamo, da Agencija opredeli kriterije ali to možnost izbriše iz strategije.

#### 4.3.6 Varnost omrežij in storitev

Agencija je v **drugem odstavku** na strani 46 zapisala:

*»Z vidika navedenega ima Agencija v naslednjih letih namen, da bistveno poveča nadzor nad spoštovanjem zahtev glede varnosti omrežij in neprekinjenega poslovanja, pri čemer bo pri presojanju ustreznosti upoštevala tudi velikost in pomembnost posameznih operaterjev pri zagotavljanju elektronskih komunikacijskih storitev v državi.«*

Menimo, da so za uporabnike manjših operaterjev enako pomembni varnost omrežja in neprekinjeno poslovanje, zato velikost operaterja ne sme igrati vloge pri zagotavljanju teh obveznosti. Prav zaradi majhnosti operaterja je večja verjetnost, da ne zagotavlja ustrezne varnosti omrežja in bi Agencija morali posvetiti enako pozornost tudi njim. Zato predlagamo, da se zadnji del odstavka črta ali se določijo kriteriji za manjšo pomembnost operaterjev.

Telekom Slovenije vezano na področje informacijske varnosti in neprekinjenega poslovanja oz. vezano na ostalo zakonodajo s tega področja izpostavlja, da kjer se aktivnosti Agencije zaradi obveznosti po ZEKom dotikajo tudi ostale zakonodaje, predvsem ZInfV in ZKI in vplivajo tudi na vlogo oz. naloge in ukrepe za operaterje, je potrebno takoj vložiti energijo in napor v poenotenje te zakonodaje v smislu, da se razbremeni operaterje, ki imajo obveznosti po prej omenjeni zakonodaji.

Tukaj bi izpostavili predvsem obveščanje, ki je po našem mnenju preveč razpršeno predvsem zaradi postopnega nastajanja zakonodaje. Kibernetski incidenti tako posegajo na različna področja (varnost omrežja, informacijsko varnost, kritično infrastrukturo), ki jih urejajo različni zakoni. Telekom Slovenije predlaga, da Agencija pripomore k poenotenju zakonodaje na tem področju

Predlagamo, da Agencija pri pripravi regulatornih ukrepov in tudi pri aktivnostih sodelovanja v delovnih skupinah evropskih organov, ki pripravljajo regulatorne ukrepe, v čim večji meri k sodelovanju povabi tudi operaterje, ki imamo največ izkušenj z zagotavljanjem varnosti omrežij in storitev ter kibernetске varnosti.

Agenciji predlagamo, da pripombe, ki smo jih podali v tem dokumentu, prouči in upošteva. Z veseljem smo na voljo za dodatna pojasnila.

S spoštovanjem,

Pripravila:  
Saša Stopinšek Golčman



dr. Mitja Štular  
član uprave