

A1 Slovenija, d. d. M+386 40 40 40 40
Ameriška ulica 4 F +386 40 44 35 99
1000 Ljubljana A1.si



Agencija za komunikacijska omrežja in storitve RS
Stegne 7
1000 Ljubljana

Info.box@akos-rs.si

Datum: 11. 4. 2022

Zadeva: Pripombe družbe A1 Slovenije na predlog Priporočila v zvezi s skupno uporabo fizične infrastrukture

Zveza: Objava na spletni strani AKOS, opr. št. 3827-3/2022/42 dne 10. 3. 2022

Spoštovani,

A1 Slovenija, d.d., Ameriška ulica 4, 1000 Ljubljana, uvodoma pozdravlja prizadevanja Agencije za komunikacijska omrežja in storitve RS, ki stremijo k učinkovitejšem izvajanju določil Zakona o elektronskih komunikacijah o skupni uporabi fizične infrastrukture in s tem nižanju stroškov gradnje elektronskih komunikacijskih omrežij. Predlog priporočila lahko predstavlja dodano vrednost za operaterje elektronskih komunikacij, saj bo konkretiziral nekatera postopkovna določila ter podal primere možnih konkretizacij posamičnih obveznosti (ter pravic), ki so določene v Zakonu o elektronskih komunikacijah in Splošnem aktu o dostopu do obstoječe fizične infrastrukture. Pripominjamo sicer, da bi enako precej bolj vzpodbudno delovale odločitve naslovnega organa zoper infrastrukturne operaterje, ki očitno ignorirajo z zakonom naložene jim obveznosti ali pa s povsem nepotrebnimi dodatnimi pogoji ovirajo, zavlačujejo in preprečujejo dostop do svoje infrastrukture. Ugotavljamo, da je Agencija korektno ugotovila težavne primere v točki IV. Priporočila (in jih pravzaprav ni malo), vse te »kršitve« pa bi bilo mogoče že obravnavati v okviru predvidenega postopka po 233. členu veljavnega zakona. Prepričani smo, da če se želi vzpodbuditi večja prostovoljnost, ta namen s priporočilom ne bo dosežen.

Ugotavljamo pa tudi, da predmetno priporočilo ne bi bilo potrebno, če bi se že v postopku sprejema ZEKom-1 oz. novele ZEKom-1C, predvidelo predvidljivo, ter konkretiziralo zakon, da bi se bilo mogoče v kar največji možni meri izogniti problematiki, ki jo naslovni organ označuje v točki IV. »najznačilnejše težave«. Opozarjamo, da bo prihodnji (skorajšnji razvoj) elektronskih komunikacijskih storitev, sploh mobilnih, neposredno pogojen ne samo s skupnimi gradnjami, pač pa predvsem s souporabo obstoječe infrastrukture. Zavlačevanje in oviranje niso v skladu s pričakovanji o prihodnjem razvoju digitalne Slovenije, ne bodo pripomogli k izbiri storitev vsem državljanom, ne bodo pripomogli k nižanju stroškov gradenj ter odpravi ovir ter nenazadnje k napredovanju Slovenije na DESI lestvici.

Dalje ugotavljamo, da je namen predmetnega priporočila opredelitev in konkretizacija določil ZEKom-1 ter splošnega akta, ki jih Agencija podaja glede na svoje konkretne izkušnje ter predvsem poznavajoč cilje, ki jih navedeni predpisi zasledujejo. Po naši oceni ni primerno, da se vsak stavek začne z »Agencija priporoča«. Priporočilo izdano s strani organa, ki ima nadzorna in prekrškovna pooblastila, bi moralo opredeliti, kaj bo upošteval pri izvajanju zakonskih določil ter podzakonskega akta, ne pa kaj Agencija misli oz. priporoča. Pri naj se Agencija zgleduje po smernicah Evropske komisije s področij, kjer je slednja nadzorni organ in je pristojna zakonodajo neposredno izvrševati (npr. smernice o uporabi 101. člena in 102. člena PDEU). Kdor takim priporočilom v praksi ne sledi, jih namreč lahko doleti višja globa od minimalno predpisane oziroma so lahko odločilni faktor pri odločanju, ali gre za dejanje majhnega pomena oz. ali se lahko izreče zgolj opozorilo ali opomin namesto globe. S smernicami ali priporočili se v situacijah, kjer ima organ zgoraj navedena pooblastila, napove, kako bo organ ravnal v praksi, ko bo presojal ravnanja in kako bo napolnil odprte pravne norme, ki jih izvaja, na pravno predvidljiv način. Kot rečeno, bi lahko podoben učinek dosegel tudi z lastno prakso pregona, v primerih, ki jih je zaznal in ustrezno obrazloženimi in objavljenimi odločbami. Torej namesto »Agencija priporoča« predlagamo zapis, »Agencija bo štela« ali »Agencija bo zakonsko določbo v postopkih razlagala/uporabila tako,...«.

V nadaljevanju A1 Slovenija podaja konkretne pripombe in komentarje na besedilo predloga Priporočila – Priloga 1.

Za konec bi še enkrat pozdravili pobudo Agencije, da naslovi to problematično področje, a opozarjamo, da bodo učinki doseženi le v primeru konkretizacije, kot dodane vrednosti v razmerju do obstoječih abstraktnih predpisov. Agencija je brez dvoma v preteklih posvetovanjih ter potekajočih medoperaterskih sporih prejela zadosti relevantnih podatkov, ki jih lahko vključi v predmetno priporočilo. Menimo tudi, da operater, ki mu je v interesu omogočiti skupno uporabo infrastrukture, priporočila ne potrebuje, za operaterje, ki pa dostopa do svoje infrastrukture nočejo omogočiti, pa je lahko priporočilo kvečjemu opomnik, kaj se šteje za kršitev pravil, ki se jih prav lahko tudi konkretno sankcionira.

S spoštovanjem,

Gregor Krsmanović
Prokurist

Špeta Dekleva
Višji ekspert za regulativne in institucionalne zadeve



01

... Slovenija, d. d.

Poslano na elektronski naslov: info.box@akos-rs.si

PRILOGA 1

K točki I. Namen priporočila

Priporočilo sicer res ni zavezujoče narave, a bi predlagali, da se v prvi uvodni točki vseeno opredeli, da lahko Agencija očitna dejanja katerih učinek je neupravičeno zavračanje dostopa oziroma zavlačevanje postopka sklenitve dostopa naslavlja v prekrškovnih postopkih, saj 233. člen ZEKom-1 predvideva globe za kršitve 91.a, 93., 93.a ter 94. člena ZEKom-1. Dobrovernih infrastrukturnih operaterjev se to opozorilo ne tiče, bi pa lahko pomenilo tisti vzvod, ki bi učinkoviteje prepričal druge infrastrukturne operaterje, ki lastništvo infrastrukture sicer uporabljajo kot sredstvo za doseg boljšega položaja proti končnim uporabnikom.

K točki III. Zakonska ureditev

Predlagamo, da se predlog priporočila razširi ter se vanj vključi tudi 91.a člen ZEKom-1 – skupna uporaba stavbne fizične infrastrukture, ki pri kateri se soočamo z istovrstno problematiko, s to pomembno razliko, da ni splošnega akta, ki bi konceptualiziral 91.a člen. Problematika stavbne infrastrukture je sicer ravno tako materija, ki bi jo bilo treba urediti v zakonu, ki tudi v primeru stavbne infrastrukture ne ponudi rešitev preko skopih določil direktiv. Stavbna infrastruktura je neposredno urejena v več predpisih, ki pa v detajlih niso primerna za gradnjo elektronskih komunikacijskih omrežij (Stvarnopravni zakon, Stanovanjski zakon) – bodisi ker so zastarela ali pa ne upoštevajo velikega pomena gradnje elektronskih komunikacijskih omrežij, ki je v javno korist.

Za operaterja elektronskih komunikacijskih omrežij je dostopovno omrežje do končnega uporabnika neločljivo povezano z ostalim omrežjem in predstavlja ozko grlo k doseganju konkurence na trgu.

K točki VI. Transparentnost in enaka obravnava

1. Ker infrastrukturni operaterji, ki niso operaterji elektronskih komunikacij, na svojih spletnih straneh večinoma sploh nimajo posebnega spletnega mesta namenjenega operaterjem, na katerih bi bile na enem mestu ponujale zbrane informacije za prosilce dostopa do fizične infrastrukture, predlagamo, da se v Priporočilu doda ta določba. Enako priporočilo naj se sicer poda tudi operaterjem elektronskih komunikacij, ki so v vlogi infrastrukturnih operaterjev, najverjetneje kar v okviru Veleprodajnega dostopa,¹ saj opažamo, da se vloge za dostop neredko izgubijo oz. podajajo iz oddelka v oddelek.

Kot naslov za prejem zahteve naj se primarno določi elektronski naslov, če je potrebno še zaprosilo za dostop po pošti, naj bo to za tek rokov sekundarnega pomena.

2. Nadalje je s ciljem enostavnosti in učinkovitosti nujno potrebno dodati določilo, da naj se na spletnem mestu, kjer bo infrastrukturni operater objavil informacije za prosilce dostopa do fizične infrastrukture, navedejo osnovni podatki potrebni za učinkovito komunikacijo, kot so na primer elektronski naslov za posredovanje podatkov in vprašanja v zvezi z vlogo za dostop, telefonska številka, na kateri je mogoče pridobiti osnovna pojasnila glede priprave vloge ter roke, v katerih se bodo vloge obravnavale.

¹ Npr.: Telekom Slovenije na <https://www.telekom.si/veleprodaja/domaca-veleprodaja/zadnje-novice>

Telemach v <https://telemach.si/o-nas/za-operaterje/>

T-2 v <https://www.t-2.net/rio-medoperaterska-vzorcna-ponudba>

A1 Slovenija v <https://www.a1.si/sodelovanje>

3. V Priporočilu se lahko opredeli, da lahko infrastrukturni operater brez posebne pobude prostor v npr. sicer zasedeni infrastrukturi zagotovi tudi tako, da sam prostovoljno sprostí omejitve – izvleče neuporabljene kable oz. opremo, dolžan pa je vsaj obravnavati pobudo prosilca za soinvesticijo ter npr. razširitev kapacitet, pri čemer lahko brez zadržkov pobudo tudi zavrne, kar se ne šteje za kršitev njegovih obveznosti.

4. V praksi opažamo tudi primere, ko operater, ki prejme prošnjo, med »obravnavanjem« vloge namerno zasede prej prosto infrastrukturo. Zavrnitev iz razloga, ki je nastal po trenutku prejema prošnje za dostop, bi bilo treba šteti za ravnanje v slabi veri in v nasprotju z določbami 90-94. člena ZEKom-1, kolikor operater ne more izkazati konkretnih predhodnih načrtov v zvezi z uporabo te infrastrukture. Prav tako opažamo primere, ko obstaja sum na navidezno uporabo ali zasedanje prostih kapacitet, saj npr. operaterji v prosto kanalizacijo položijo nepovezan zvitek kablov ali drugega materiala, s katerim ovirajo nadaljnjo nadgradnjo kapacitet s strani operaterjev, ki ne morejo zahtevati odstranitve teh ovir.

K točki VIII. Roki za odgovor na prošnjo za dostop

1. Z namenom povečanja učinkovitosti izvajanja postopka priprave podatkov za vlogo za dostop in upoštevanje pretekle izkušnje predlagamo, da se kot obveznost na strani infrastrukturnega operaterja dodatno določi, da slednji potrdi prejem vloge, ko je vloga poslana na naslov, ki je opredeljen v prejšnji točki, da so lahko roki lažje opredeljivi. Rok za takšno potrditev naj ne bo daljši od treh dni. V preteklosti smo se že večkrat soočili s težavo, ker ni bilo jasno navedenega naslova kam posredovati vlogo, ki se je nato nekje založila in seveda posledično ni bilo jasno, kdaj naj bi pričel teči rok za njeno obravnavo oziroma so bila tolmačenja glede tega različna. To je sicer nenavadno, saj pri dostopu do baznih postaj teh težav ne opažamo, predvidevamo, da to ne bi bila težava pri infrastrukturnem operaterju, ki ima namen omogočiti dostop do svoje fizične infrastrukture. Potrditev prejema sicer ne pomeni, da začne rok za ponudbo teči šele od te potrditve, ravno nasprotno – rok za odgovor na prošnjo za dostop začne teči z dnem, ko operater iskalec dostopa na infrastrukturnega operaterja naslovi prošnjo za dostop.

2. Glede na to, da gre v veliko primerih prošenj za dostop za kompleksna povpraševanja, ki obsegajo veliko pasivnih elementov fizične infrastrukture in daljše trase je v izogib neučinkovitosti pisnega dopisovanja smiselno tudi priporočiti takojšnjo izvedbo usklajevalnega(ih) sestanka(ov), na katerem(ih) lahko dajalec fizične infrastrukture in prosilec neposredno pričakovanja in zahteve. V primeru ugotovljene potrebe je dodatno smiselno, da se organizirajo ogledi na terenu. Infrastrukturni operater je opravičen do povračila stroškov za vso infrastrukturo, ki opravičeno ni vpisana v javne evidence.

3. V primeru kompleksnih povpraševanj predlagamo, da je mogoče rok za pripravo ponudbe tudi razumno podaljšati. Med operaterjema, kjer tečejo vzajemna pogajanja, to ne bi bilo problematično. Vsekakor podaljševanje ne sme biti način oviranja dostopa do infrastrukture lahko pa je ta rok tolmačen fleksibilno glede na zahtevnost projekta.

4. Če bi bilo mogoče, bi lahko operater omogočil neposreden dostop do lastne baze podatkov o infrastrukturi (razne elementov kritične infrastrukture), iz katere bi bili razvidni za najem relevantni podatki (lokacija, razpoložljivost). Ta odločitev mora biti seveda v celoti prepuščena infrastrukturnemu operaterju.

K točki IX. Služnostne pogodbe oz. sporazumi z lastniki zemljišč, objektov in naprav

Urejanje služnosti oz. sklepanje sporazumov z lastniki zemljišč, za postavitve objektov in naprav je velik izziv za vse lastnike javne gospodarske infrastrukture kot tudi za uporabnike, pri čemer se sam način urejanja razlikuje tudi glede na vrsto infrastrukture (npr. sklepanje služnosti za elektroenergetska omrežja je urejeno drugače kot sklepanje služnosti za elektronska komunikacijska omrežja, ki ga ureja veljavni ZEKom-1, s tem, da Energetski zakon naslavlja področje prilagojeno potrebam, ZEKom-1 pa ne, pa na to opozarjamo v vseh mogočih javnih posvetih že dlje časa). Velik problem pri urejanju služnosti je klavzula o skupni uporabi, ki mora biti umeščena zgolj v služnostne pogodbe ne pa tudi druge sporazume (najemna pogodba), dodatno pa je jasno, da se takšna klavzula v pogodbe sploh ni vključevala, preden je za to obstajala zakonska obveza, infrastrukturni operaterji pa skupno uporabo za starejšo infrastrukturo pogojujejo prav s sklenitvijo dogovora z lastniki zemljišč ter zavračajo, da bi to urejali z lastnikom nepremičnin samostojno, v svojo korist in korist skupne uporabe. Dodatno menimo, da npr. v primeru najema kableske kanalizacije, za katero je lastnik infrastrukture uredil služnost zgolj zase, ne pa tudi za skupno uporabo, najemniku kableske kanalizacije služnosti ni treba urejati, ker je že urejena, predmet najema, prostor v kableski kanalizaciji – torej dodatni kabel, pa služčega zemljišča ne obremenjuje nič bolj ali dodatno, na način, da bi bilo potrebno sklepati služnost ali najem in plačevati povsem nereguliran znesek.

Predlagamo, da se priporočilo dopolni z navedbo, da naj se vzpodbuja, da infrastrukturni operater v vseh primerih, ko bodisi služnostna pogodba ali pa sporazum z lastnikom zemljišč ne vsebuje klavzule o skupni uporabi, lastnik infrastrukture poskrbi za ureditev pravice uporabe v korist vseh operaterjev, ki uporabljajo tujo infrastrukturo. Za to lahko infrastrukturni operater poskrbi v okviru podaljšanja služnosti oz. najemnega razmerja oz. vsakokrat, ko je potrebno te dogovore obnoviti. Morebitno doplačilo, ki ne bi smelo biti nesorazmerno, bi bilo lahko upravičeno vključeno v ceno dostopa do infrastrukture.

Vsekakor pa smo mnenja, da je predmetna problematika sistemska in bi jo bilo treba na ravni države ter lokalnih skupnosti nasloviti z ustrežno zakonodajo, ki bila prilagojena potrebam gradnje elektronskih komunikacijskih omrežij, katerih gradnja je v javno korist. To seveda presega možnost urejanja s predmetnim priporočilom.

Vse bi zelo poenostavila dopolnitev zakona, ki bi s prehodno določbo uredila stanje tudi za nazaj. Naj opomnimo, da je gradnja elektronskih komunikacij v javno korist, interes za takšno ureditev pa je gotovo tako velik kot interes za varstvo lastninske pravice (podobno kot velja za energetska omrežja).

K točki X. Določitev cen dostopa do fizične infrastrukture

Agencija v predlogu priporočila svetuje, da znaša primerna donosnost nudenja dostopa do fizične infrastrukture WACC iz panoge, ki je primarna raba infrastrukture, do katere se dostopa. Na tem mestu opozarjamo, da je določilo v nasprotju z določilom 5. člena Splošnega akta o dostopu do fizične infrastrukture, ki določa (op. vsakokrat veljavno tehtano povprečje stroškov kapitala, določeno za omrežja naslednjih generacij elektronskih komunikacij, ki ga na svoji strani objavi agencija).

A1 Slovenija nadalje ugotavlja, da pri oblikovanju cene dostopa ni smiselno dodatno upoštevanje morebitnega učinka dostopa na poslovni načrt imetnika infrastrukture, vključno z njegovimi naložbami, zlasti tistimi v fizično infrastrukturo, do katere je bil zaprosen dostop. Razlog je predvsem v tem, da gre za precej abstraktno določbo, ki omogoča široko nedefinirano interpretacijo, ki lahko bistveno podraži sam dostop do infrastrukture. Nenazadnje je mogoče

zaprostiti za dostop zgolj do tiste infrastrukture, ki je prosta, neuporabljena in za dostop do katere niso potrebna dodatna investicijska vlaganja (seveda, če se prosilec dostopa in lastnik ne dogovorita drugače).

K točki XI. Dopustitev razloga za zavrnitev dostopa

A1 Slovenija ocenjuje, da je določba nepotrebna. ZEKom-1 namreč jasno navaja, kateri so zakonsko upravičeni razlogi za zavrnitev dostopa. Ostali razlogi so sami po sebi neupravičeni in jih kot takšne ni mogoče šteti kot utemeljen razlog za zavrnitev.

Podredno predlagamo, da se določi, če je njegov namen drugačen, jasneje zapiše:

V primeru zavrnitve dostopa do fizične infrastrukture, je imetnik infrastrukture dolžan izrecno navesti ter utemeljiti, zakaj je dostop zavrnil, tako da je mogoče izjeme presojati v okviru morebitnega spora o nesorazmernosti.

K točki XII Spremljanje izvajanja priporočila

A1 Slovenija predlaga, da Agencija jasno navede, da pričakuje naj imetniki infrastrukture v največji meri sodelujejo z agencijo pri njenem spremljanju izvajanja tega priporočila in ne da to zgolj priporoča.

Dodatno

Doda naj se nova točka – X. Vsebina dogovora o skupni uporabi

A1 Slovenija v praksi opaža, da nekateri infrastrukturni operaterji v konkretnih dogovorih (pogodbah o najemu) ne želijo konkretizirati posamičnih z ZEKom-1 ali splošnim aktom opredeljenih pravic ter obveznosti ter vztrajajo pri predpisu iz zakona. To ne služi namenu, ki ga dogovor, ki naj konkretizira vsebino pravic in obveznosti obeh strank dogovora zasleduje, saj se dogovori sklepajo dolgoročno, v interesu nobene od dobrovernih strank dogovora pa ne more biti, da je tak dogovor nejasen, prepuščen interpretacijam ter sporom. Kot enega takšnih zavrnitvenih razlogov, ki zagotovo potrebuje konkretizacijo v dogovoru, je razpoložljivost alternativnih načinov, kjer bi bilo treba pojasniti, kdaj to pride v poštev ter kaj se smatra kot alternativa. A1 Slovenije se je v postopkih zaprosil za dostop do fizične infrastrukture soočil tudi z zavrnitvijo z razlogom, da obstaja veleprodajna alternativa v obliki kapacitete preko optične povezave. Ob tem je potrebno jasno navesti, da zakup kapacitete v nobenem primeru ni in ne more biti veleprodajna alternativa za dostop do kabelske kanalizacije, v katero operater javnega komunikacijskega omrežja položi lasten optični kabel. V drugem primeru je infrastrukturni operater zavrnil dostop do njegove infrastrukture, ker naj bi bila na voljo ponudba operaterja s pomembno tržno močjo – zavrnitev je bila povsem pavšalna ter nekonkretizirana, pogajanja je še dodatno zavlekla, jasno je bilo, da je bila zavrnitev podana iz namena oviranja in zavlačevanja (ter preizkušanja, kaj abstraktna določila pomeni v praksi).

V dogovoru se lahko opredeli kaj konkretno pomeni za obe stranki alternativni način – merilo ni samo cenovna razmejitev, pač pa je treba glede na interese ter poslovne potrebe obeh strank ovrednotiti, kdaj je alternativa res obojestransko sprejemljiva. Tako npr. kot smo že pojasnili, alternativa najemu kabelske kanalizacije do bazne postaje ni najem kapacitete, ki ne samo da ni tehnološko primeren ampak tudi cenovno tega ni mogoče obravnavati kot primerljivo alternativo.

Doda naj se določilo:

V dogovoru imetnik infrastrukture ter prosilec kar najbolj določno opredelita vse pogoje, pravice in obveznosti obeh strank dogovora, ter se izogibata opredelitvi na način, da se v dogovor zgolj prepíše besedilo zakona oz. splošnega akta. Na ta način stranki dogovora pripomoreta k jasnemu ter dolgoročno vzdržnemu dogovoru o skupni uporabi infrastrukture.

Doda naj se nova točka – XX. Sodelovanje z lastniki infrastrukture

Agencija naj v priporočilu jasno navede, da lastnikom nepremičnin priporoča aktivno sodelovanje v postopkih pridobivanja služnosti oz. sklepanja sporazumov še posebej v primeru, če je lastnik nepremičnine država oz. drug organ lokalne samoupravne skupnosti.

---konec dokumenta---

