

Odziv na javno posvetovanje o predlogu sprememb splošnih aktov o prenosni hitrosti za funkcionalen dostop do interneta in o kakovosti univerzalne storitve (opr. št. 38242-4/2020)

Januar 2021

Vsebina

1. Uvodna pojasnila.....	1
2. Določanja prenosne hitrost za funkcionalen dostop do interneta.....	1
3. Naše ugotovitve in predlogi.....	3

1. Uvodna pojasnila

Inštitut Digitas se ukvarja z zagovorništvom na področju digitalne družbe in sodeluje v javnih razpravah ter posvetovanjih na nacionalni in evropski ravni. Prizadeva si za boljše digitalno okolje, vključujoče za vse člane družbe, ki zagotavlja visoko raven varstva človekovih pravic in svoboščin. Strokovno in organizacijsko podpira večdeležniški dialog in organizira domače ter mednarodne dogodke. Sodeluje z izobraževalnimi in raziskovalnimi organizacijami, podjetji ter nevladnimi organizacijami iz Slovenije in tujine. V letu 2020 je vzpostavil mednarodno platformo in partnerstvo za dostopne informacijske in komunikacijske tehnologije (IKT). Združuje ekipo mednarodno uveljavljenih strokovnjakov s področja dostopnosti IKT.

Inštitut Digitas raziskovalno sodeluje z invalidskimi organizacijami v Sloveniji in tujini pri določanju pogojev za zagotavljanje enakovrednega dostopa za končne uporabnike invalide do storitev informacijske družbe in IKT, vključno z elektronskimi komunikacijskimi storitvami.

V letu 2020 smo v okviru skupne mednarodne platforme preučevali funkcionalne in druge zahteve, ki jih morajo izpolnjevati digitalne storitve, namenjene osebam z oviranostmi, vključno z zahtevami glede minimalne pasovne širine. V sklopu tega sodelovanja smo pripravili tudi odziva na javno obravnavo osnutka predloga Zakona o elektronskih komunikacijah (ZEKom-2)¹ in javno obravnavo osnutka predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o avdiovizualnih medijskih storitvah².

Člani naših partnerjev imajo pogosto težave s slabšo kakovostjo širokopasovnega dostopa, zlasti v ruralnem in primestnem okolju. Ker so nekateri med njimi upravičeni do univerzalne storitve, želimo podati komentar na gradivo v javnem posvetovanju.

Odziv na javno posvetovanje Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije (v nadaljevanju: Agencija) o predlogu sprememb splošnih aktov o prenosni hitrosti za funkcionalen dostop do interneta in o kakovosti univerzalne storitve (v nadaljevanju: javno posvetovanje) smo pripravili:

- v sodelovanju z gluhihimi, naglušnimi in gluhoslepimi uporabniki ter z invalidskimi organizacijami, s katerimi sodelujemo v naših programih;
- na podlagi mednarodnega pregleda dostopnosti elektronskih komunikacijskih storitev.

2. Določanja prenosne hitrost za funkcionalen dostop do interneta

Ustrezen širokopasovni dostop do interneta kot univerzalna storitev je namenjen izenačevanju možnosti in zagotavlja osnovo za udeležbo v digitalnem gospodarstvu in družbi na podlagi osnovnih internetnih storitev.

¹ Inštitut Digitas in Forum za digitalno družbo (2020). Odziv na javno obravnavo osnutka predloga Zakona o elektronskih komunikacijah (ZEKom-2), predlog EVA 2019-3130-0004.

² Inštitut Digitas in Forum za digitalno družbo (2020). Odziv na javno obravnavo osnutka predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o avdiovizualnih medijskih storitvah, EVA 2019-3340-0016.

Univerzalna storitev je zakonski minimum, do katerega ima pravico vsako gospodinjstvo v Sloveniji. Hitrost, primerna za funkcionalen dostop do interneta, predstavlja minimalno zahtevo glede hitrosti, ki jo mora zagotavljati izvajalec univerzalne storitve.

Razumemo, da je Agencija pri določitvi prenosne hitrosti, primerne za funkcionalen dostop do interneta, omejena z veljavno zakonodajo in da prenosno hitrost lahko določi v skladu s 124. členom Zakona o elektronskih komunikacijah³ (v nadaljevanju: ZEKom-1), ki med drugim določa:

- prenosno hitrost, ki omogoča širokopasovni dostop, se lahko določi, če širokopasovni dostop uporablja vsaj polovica gospodinjstev v Republiki Sloveniji;
- prenosno hitrost se določi tako, da se upošteva tisto prenosno hitrost, ki jo uporablja vsaj 80 odstotkov gospodinjstev z obstoječim širokopasovnim dostopom.

Poleg zakonsko določenih kriterijev, je Agencija pri določitvi prenosne hitrosti upoštevala še naslednje:

- **minimalni nabor storitev:** storitev ustreznega širokopasovnega dostopa do interneta mora zagotavljati pasovno širino, potrebno za podporo vsaj minimalnega nabora storitev, ki omogočajo socialno in gospodarsko udeležbo v družbi in ki obsegajo: elektronsko pošto, iskalnike, ki omogočajo iskanje vseh vrst informacij, osnovna spletna orodja za usposabljanje in izobraževanje, spletne časopise ali novice, nakup ali naročilo blaga ali storitev prek spleta, iskanje zaposlitve in orodja za iskanje zaposlitve, poklicno mreženje, internetno bančništvo, uporaba storitev e-uprave, družbene medije in takojšnje sporočanje ter klice in video klice standardne kakovosti (84. člen in Priloga V Direktive (EU) 2018/1972);⁴
- **povprečno velikost gospodinjstva:** zaradi šolanja od doma in sočasne uporabe storitev dostopa do interneta, je Agencija pri oceni potrebne pasovne širine upoštevala povprečno velikost slovenskega gospodinjstva, ki znaša 2,46⁵ člana, in predpostavila, da od doma hkrati delata en odrasel in en šolar. To predpostavko je razširila na štiričlansko družino in na ta način pokrila 92% vseh slovenskih gospodinjstev;
- **uporabo aplikacij z večjimi zahtevami glede pasovne širine:** v analizi⁶ je Agencija predstavila aplikacije za delo in šolanje od doma ter ocenila potrebno pasovno širino glede na naravo in zahtevnost dela ali določeno kakovost (npr. videa);

³ Uradni list RS, št. 109/12, 110/13, 40/14 – ZIN-B, 54/14 – odl. US, 81/15 in 40/17.

⁴ Direktiva (EU) 2018/1972 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah, OJ EU, L 321/36, 17. 12. 2018.

⁵ <https://www.stat.si/StatWeb/Field/Index/17/47>, dostopno 8. 1. 2021.

⁶ AKOS (november 2020). Univerzalna storitev: analiza vpliva spremembe splošnih aktov o prenosni hitrosti za funkcionalen dostop do interneta in o kakovosti univerzalne storitve, dokument za javno razpravo, št. 38242-4/2020/1, https://www.akos-rs.si/fileadmin/user_upload/Analiza_univerzalna_storitev_dostop_do_interneta_10M_za_javno_razpravo.pdf, dostopno 8. 1. 2021.

- **priporočilo Organ evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (BEREC):** v poročilu o dobrih praksah držav članic za podporo določitve ustreznega širokopasovnega dostopa do interneta⁷ je BEREC povzel rezultate poročila o pregledu obsega univerzalne storitve iz leta 2016⁸, v katerem je bila ocenjena potrebna pasovna širina v letu 2020 na podlagi različnih košaric. Za košarico minimalnega nabora storitev, ki je bila kasneje vključena v Evropski zakonik o elektronskih komunikacijah, je bilo ocenjeno, da bo leta 2020 minimalno potrebna hitrost 9,6 Mbit/s in podatkovna kapica 26 GB.

3. Naše ugotovitve in predlogi

Na podlagi pregleda gradiva v javnem posvetovanju ugotavljamo:

- širokopasovni dostop je v tretjem četrtletju 2020 uporabljalo 78,0% gospodinjstev, od tega je širokopasovni dostop naslednje generacije, ki omogoča vsaj 30 Mbit/s, uporabljalo 65,6% gospodinjstev oziroma 84,1% vseh gospodinjstev;
- oceno prenosne hitrosti, ki jo uporablja vsaj 80 odstotkov gospodinjstev z obstoječim širokopasovnim dostopom, je Agencija opravila na podlagi podatkov, ki se nanašajo na 28. 2. 2019. Na ta način je določila primerno prenosno hitrost, ki jo uporablja 80% gospodinjstev, ki znaša 10 Mbit/s k uporabniku in 2 Mbit/s od uporabnika;
- pri določitvi prenosne hitrosti je opazna znatna razlika med deležem širokopasovnih priključkov naslednje generacije (ki omogočajo hitrosti vsaj 30 Mbit/s) v tretjem četrtletju 2020, ki je znašal 84,1%, in deležem naročniških paketov februarja 2019 s hitrostmi, višjimi od 10 Mbit/s, ki je znašal 57,9%;
- pri določitvi prenosne hitrosti Agencija ni upoštevala dinamike spreminjanja prenosnih paketov v zadnjih dveh letih, ki je bila zaradi povečanih potreb v času epidemije (delo in šolanje od doma) zagotovo še višja v letu 2020, ko so mnoga gospodinjstva naročniške pakete spreminjala na višje hitrosti;
- pri oceni potrebne pasovne širine je bila Agencija konzervativna tako glede števila oseb, ki sočasno delajo od doma, kot glede zahtev posameznih aplikacij, ki jih pri tem uporabljajo;
- pri določitvi prenosne hitrosti Agencija ni dovolj upoštevala, da izvajalec univerzalne storitve svoje pakete oblikuje v skladu s Splošnim aktom o storitvah dostopa do interneta in s tem povezanih pravicah končnih uporabnikov⁹, ki definira maksimalno, običajno razpoložljivo in minimalno hitrost ter s tem parametre kakovosti širokopasovnega dostopa do interneta.

Hitrost, primerna za funkcionalen dostop do interneta je definirana kot najmanjša hitrost, ki omogoča funkcionalen dostop do interneta. To pa ne pomeni, da je ta hitrost

⁷ BEEC (2020): Poročilo o dobrih praksah držav članic za podporo določitve ustreznega širokopasovnega dostopa do interneta, BoR (20) 99, 11. junij.

⁸ Evropska komisija (2016). Pregled obsega univerzalne storitve. Študija, pripravljena za evropsko komisijo. doi: 10.2759/30590.

⁹ Uradni list RS, št. 54/19.

naročnikom ves čas na voljo. Izvajalec univerzalne storitve svoje pakete namreč oblikuje skladno s Splošnim aktom o storitvah dostopa do interneta in s tem povezanih pravicah končnih uporabnikov, kot velja za vse ostale naročnike. Na ta način lahko imajo uporabniki, ko najbolj potrebujejo razpoložljivo pasovno širino, na voljo pasovno širino, ki je lahko do 20% nižja od maksimalne, ali celo do 50% nižjo od maksimalne v času vršnih ur, ki lahko trajajo neprekinjeno celo do 2 uri in pol.

Na podlagi naših izkušenj pri določanju funkcionalnih in drugih zahtev, ki jih morajo izpolnjevati digitalne storitve, namenjene osebam z oviranostmi, vključno z zahtevami glede minimalne pasovne širine, menimo, da hitrost 10 Mbit/s k uporabniku in 2 Mbit/s od uporabnika, ob upoštevanju zgoraj navedenih omejitev glede dejanskih hitrosti, ni primerna hitrost, ki bi omogočala kakovostno delo in šolanje od doma za gospodinjstva, v katerih je ena ali več oseb z oviranostmi.

Menimo, da bi Agencija morala ponoviti postopek ocene prenosne hitrosti na podlagi najnovejših podatkov. Delo in šolanje od doma sta zahteve glede pasovne širine in kakovosti storitev dostopa do interneta dvignila na višjo raven, kar bi Agencije morala še posebej skrbno upoštevati.

Z dvigom odtočne hitrosti na 2 Mbit/s je Agencija postavila pogoj, ki ga s tehnologijo ADSL ni mogoče izpolniti, saj je maksimalna odtočna hitrost 1 Mbit/s. Tehnologija VDSL, ki bi bila v večini primerov uporabljena za zagotavljanje univerzalne storitve, omogoča znatno višje prenosne hitrosti od ADSL (do 20/1 Mbit/s). Telekom v svojih paketih na tehnologiji VDSL ponuja hitrosti do 30/5 Mbit/s in z doplačilom do 40/10 Mbit/s. V kolikor bi Telekom Slovenije kot izvajalec univerzalne storitve vzpostavil povezavo VDSL, bi lahko brez znatnejših stroškov zagotovil višje prenosne hitrosti od 10/2 Mbit/s, ki jo je Agencija določila kot prenosno hitrost za funkcionalen dostop do interneta.