



Agencija za komunikacijska omrežja in storitve RS

Stegne 7
1000 Ljubljana
Info.box@akos-rs.si

Ljubljana, 21. 6. 2021

Zadeva: Pripombe družbe A1 Slovenija k analizama upoštevnihi trgov 1 "Veleprodajni lokalni dostop na fiksni lokaciji" in 3b "Veleprodajni osrednji dostop na fiksni lokaciji za izdelke za množični trg"

Zveza: Opr. št. 38240-1/20218 in 38240-2/20218, april 2021

Spoštovani!

V prilogi vam pošiljamo pripombe A1 Slovenija, d.d., Šmartinska cesta 134b, Ljubljana, k analizama upoštevnihi trgov 1 "Veleprodajni lokalni dostop na fiksni lokaciji" in 3b "Veleprodajni osrednji dostop na fiksni lokaciji za izdelke za množični trg".

Uvodoma poudarjamo, da je glede na pomen analiz, ki ju regulacija trga zasleduje, sploh pa glede na predvidene spremembe, postavljeni rok za podajo pripomb izredno kratek. Zainteresirana javnost je svoja pričakovanja že izrazila pred enim letom, julija 2020, Agencija pa je objavila analizi skoraj točno eno leto kasneje, kar pomeni, da njihova priprava ni enostavna. Vsaj tako dolgo bi moralo biti pravzaprav tudi javno posvetovanje, v katerem dobimo operaterji, ki pred tem v enem letu nismo prejeli nikakršnih indicov o namerah Agencije, ne samo analizirati ugotovitev Agencije, pač pa tudi izvesti simulacijo dolgoročnih modelov poslovanja, ki jih je treba prilagoditi ugotovitvam Agencije. V konkretnem primeru, glede na obseg nameranihi sprememb regulatornih ukrepov, ki bodo bistveno posegle v poslovanje operaterjev na trgu, še posebej A1 Slovenija, to sploh ni preprosto – takšne obširne in bistvene spremembe zahtevajo preučitev predlaganihi regulatornih ukrepov, izdelavo analize vpliva na poslovanje zaradi spremenjenih veleprodajnihi vložkov (inputov), izdelavo novega prodajnega modela, ki zahteva seznanitev in konsenz tako prodajne enote kot tudi tehnične enote, v konkretnem primeru verjetno tudi precejšnje investicije ter za zaključek potrditev na najvišjem nivoju lastnika družbe. Kot operater, ki smo skoraj v celoti odvisni od najema omrežja na trgu 3b, kjer se pričakuje popolni preobrat pri dostopu do omrežja (deregulacija veleprodajnega dostopa za skoraj 300.000 priključkov!) za katerega tudi ni nobene alternative, nas predlagana regulacija postavlja v zelo težaven položaj. Ne samo ker moramo presoditi kako, če sploh,

bomo lahko ponujali storitve svojim več kot 70.000 uporabnikom v prihodnje, saj se ne more napovedati kaj bo storil operater s pomembno tržno močjo po deregulaciji, pa tudi, ker je prehod na alternativo (za katero še ni jasno ali kot nadomestek izostanku dostopa na 3b, sploh obstaja - komercialno ali regulirano na upoštevem trgu 1 v obliki virtualnega dostopa) mogoče izpeljati samo z znatnimi investicijami najhitreje v dveh letih. Ob tem pa velja opozoriti, da AKOS s svojim nerazumnim predlogom omejevanja sporazumov med subjekti na trgu in operaterjem s pomembno tržno močjo grobo posega in omejuje možnosti, ki jih predvideva novi EECC in s tem še otežuje prihodnje poslovanje A1 Slovenija. Brez priprave na možnost, da do takšne odločitve pride, brez prehodnega roka, brez alternative, se ne ogroža zgolj podjetja, pač pa vse naše obstoječe uporabniške baze kot tudi potencialne nove uporabnike. V A1 Slovenije trdimo, da se vnaprej ni bilo mogoče pripraviti z ustreznimi internimi analizami, vsekakor nismo pričakovali pričujočih analiz v takšni obliki ter namer o bodoči regulacij s strani AKOS. Glede na vse navedeno bi najmanj pričakovali od AKOS, da bi pred objavo analiz izvedel javni posvet na katerem bi predstavil svoje namere glede prihodnje regulacije in nato s strani zainteresiranih operaterjev prejete odzive natančno proučil ter jih ustrezno upoštevala v objavljenih analizah. AKOS v objavljenih analizah ni predstavil nikakršne lastne analize učinka predlagane regulacije na trg. Implementacija regulacije pomeni ireverzibilni dogodek, ki ga ni mogoče sanirati prej kot z novo analizo. Neustrezna, preuranjena (de)regulacija pa lahko v končni posledici pomeni celo izstop iz trga operaterja, ki svoj poslovni model temelji na dolgoročnem zakupu fiksnega omrežja operaterja s pomembno tržno močjo. Še enkrat poudarjamo, da se je AKOS več kot 1,5 leta pripravljaj na analizi, zato je nenavadna odločitev, da javno posvetovanje traja zgolj 2 meseca.

Izpostavili bi tudi, da AKOS izvaja analizi na podlagi novega seznama upoštevanih trgov, sprejetega na podlagi EECC, ki pa še ni implementiran v nacionalno zakonodajo, ki prinaša pomembne zakonske spremembe veleprodajnih pogojev, ki neposredno vplivajo na ex ante regulacijo. Sprememba seznama relevantnih trgov je smiselna, če je podprta z novim naborom ukrepov, ki jih prinaša EECC, ki pa še ni prenesen slovenski pravni red. Poleg tega AKOS cenovne ukrepe temelji (oz. omejuje) na dveh izredno zastarelih dokumentih, ki ne samo, da imata status nezavezujočega priporočila, pač pa že poteka postopek njune prenove (javno posvetovanje že zaključeno pred pol leta, kar pomeni, da se pričakuje sprejem novih priporočil). Zakonitost te odločitve je absolutna sporna, ker je že danes jasno, da potrebe po takem hitenju ni, da ni materije, ki bi zaradi izostanka regulacije morala biti hitro urejena (ni anomalij, ki ne bo mogle biti naslovljene skozi obstoječe zakonske mehanizme – bodisi prilagoditev regulacije bodisi nadzori). Je pa jasno, da bo ob popolnem izostanku pregleda morebitnih negativnih učinkov, trgu in operaterjem neizpodbitno nastala nepopravljiva škoda, za katere pa bo pravzaprav neposredno odgovoren AKOS. Regulacija v tem primeru ne pomeni razbremenitve krivde – po definiciji je namen *ex ante* regulacije predvideti (vnaprej) težave in oblikovati vedenje in odziv zainteresiranih strani s konkretnim regulativnim posegom. Konkretna *ex ante* regulacija ima neposreden vpliv na operaterja, ki nima omrežja, nima niti dostopa do omrežja, nima dostopa do infrastrukture za gradnjo lastnega omrežja. *Ex ante* ukrep je dejansko reševanje specifične sektorske problematike s posebnimi vnaprej določenimi rezultati. Če je AKOS v preteklosti strokovno dopustil regulatorne počitnice operaterju s pomembno tržno močjo z ne-regulacijo gradnje gpona, kar v A1 Slovenija označujemo za svojevrstno nedovoljeno oblastno omejevanje trga, in hkratnim zavedanjem, da se seznam upoštevanih trgov krči, je tokrat situacija mnogo hujša, posledice pa nepopravljive. AKOS med drugim v bistvu predlaga hipno popolno deregulacijo področij kjer je operater s pomembno tržno močjo ob pomembnem sofinanciranju alternativnih operaterjev, ki dostopajo do njegovega

omrežja skozi ekscesno ceno bakrenih priključkov gradil optična omrežja na katerih bo po deregulaciji ekskluzivni lastnik in ponudnik storitev. S tem bo AKOS neposredno oškodoval operaterje, še posebej A1 Slovenija. Priporočilo NGN je bilo strokovno kritizirano že ob sprejemu leta 2010 (!), saj ni dalo zadovoljivega odgovora kaj je pravilen NGN risk-premium, ki bi operaterje s pomembno tržno močjo spodbudil k investiranju, iskalce dostopa pa k sklepanju dolgoročnih najemov, kar bi pomenilo nujno diferenciacijo veleprodajnih cen (glede na regulirano oz. regulatorno določeno) – risk premium, ki operaterje spodbudi k *build or buy* v višini 1,5% ni utemeljen na nobeni ekonomski teoriji ter se operaterji ne odločamo za investicije na tak način. Ta dilema ostaja tudi pri presoji prenove obeh priporočil, kot je bilo jasno razvidno v predstavitvi VHCN stakeholder forumu 9.6.2021. Risk premium kot ga predpisuje AKOS je po našem mnenju očitno prilagojen na ozke in zelo specifične zahteve in pričakovanja, vsekakor pa kot tak ni primeren za določanje največjega popusta, ki ga za dolgoročen zakup lahko pridobi operater. Kot izhaja iz izvedene raziskave med EU regulatorji le-ti niso enotni kakšna je ustrezna višina premium riska. S tem je bilo povezano tudi vprašanje kakšna cenovna diferenciacija je še sprejemljiva oz. koliko je ovrednoten prenos tveganja na iskalca dostopa. Dolgoročni posli, kjer se vnaprej zakupijo večje količine, so običajna praksa v telekomunikacijah – na popust vpliva več faktorjev (čas trajanja, vnaprejšnje plačilo, obseg zakupa), pri čemer večje tveganje kot ga je iskalec storitve pripravljen prevzeti, vpliva neposredno tudi na nižanje cene na enoto, iskalec pri tem kot rečeno prevzema tveganje neuspešnosti. Posli se ponujajo na različnih trgih, zaveza iskalca vpliva na popust, ki ne more biti enak za vse, pač pa je enak le, ko, in če različni iskalci ponudijo primerljive pogoje. V pogojih, kjer se veleprodajna cena opredeljuje skozi ekonomsko ponovljivost, operaterji skušamo zagotoviti vsaj nekaj letno predvidljivost s fiksiranjem veleprodajnih stroškov, ki z dolgoročnim poslom postanejo predvidljivi ter v vsakem primeru delujejo stimulatивно na razvoj. Na ta način se zagotovi stabilno poslovno okolje, ki bi ga načeloma morala zagotoviti regulacija. Zaradi njenih pomanjkljivosti (nezmožnost sprotnega oz. predhodnega izvajanja ERT testa je omogočala operaterju s pomembno tržno močjo cenovno stiskanje prosilcev dostopa na trgu 3b¹). Omejevanje načinov za omogočanje dostopa iskalcem, z namenom ponujanja storitev končnim uporabnikom, po našem mnenju ne spada v regulatorno odločbo, katere namen je ravno nasproten – transparentna, enostavna uporaba reguliranega omrežja. Potemtakem bi bilo nujno, da se dolgoročni posli regulirajo - v okviru enake obravnave ter transparentnosti, zagotoviti pa je treba, da se le enako/primerljivo obravnava enako. A1 Slovenija ostro nasprotuje predlaganim omejevalnim ukrepom AKOS glede sklepanja dolgoročnih zakupov ter neposrednega povezovanja regulacije trgov 1 in 3b za dostop do omrežja operaterja s pomembno tržno močjo. Na način kot so le-ti predlagani pomenijo neposredno povzročanje škode operaterjem, ki dostopajo do omrežja operaterja s pomembno tržno močjo, saj mu preprečujejo, da bi prostovoljno prevzel rizik investicije v zelo zmogljiva omrežja (nižja cena zakupa optike ob višji ceni zakupa bakrenega omrežja po našem mnenju pomeni razumno delitev tveganja investicij v zelo visokozmogljiva omrežja med operaterjem s pomembno tržno močjo in operaterjem prosilcem dostopa).

Pri preučitvi analiz smo glede na odgovore in predloge, ki smo jih podali 17.7.2020, ugotovili, da je AKOS nekatere predloge morda upošteval. To velja predvsem za upošteveni trg 1. Ker pa so navedbe v analizi mestoma nejasne bomo v nadaljevanju podali še nekaj natančnejših opredelitev predlogov ukrepov, ki naj se naložijo operaterju s pomembno

¹ A1 Slovenija je AKOS predložil vse dokaze. Do danes s strani AKOS nismo dobili nobene informacije o izvedenem nadzornem postopku.

tržno močjo, vse v izogib različnim interpretacijam v prihodnosti, ki nato vodijo v spore in regulatorno nepredvidljivost za vse udeležence. Pričujoči predlog se nanaša na **pogoje za virtualno razvezavo (VULA)**, ki povsem pravilno upošteva tehnološki razvoj postaja komplement fizični razvezavi ter bi kot tak, če bi bil pravilno implementiran, z dodatnimi investicijami operaterja, ki dostopa do omrežja operaterja s pomembno tržno močjo pomenil tudi nadomestek za morebitni izpad dostopa z bitnim tokom na dereguliranih 430 naseljih.

Prav tako je Agencija pravilno identificirala anomalijo, povezano z **dostopom do kabelske kanalizacije, potrebne za lastno gradnjo fiksnih in mobilnih omrežij**. Agencija je pravilno pripoznala, da se topologije alternativnih operaterjev razlikujejo od topologije omrežja Telekoma Slovenije. Po našem mnenju bi bilo treba vendarle jasneje opredeliti, da se lahko kabelska kanalizacija uporablja tudi pri gradnji iskalčevega mobilnega omrežja oz. da se šteje za razumno, če dostop do nje zahteva iskalec dostopa, operater s pomembno tržno močjo pa je ne sme zavrniti s pogojevanjem sklenitve posebnih dogovorov ali postavljanjem nepotrebnih pogojev. V tem oziru, bi bilo treba tudi jasno opredeliti način zaračunavanja najema kabelske kanalizacije, ko se ta uporablja za gradnjo mobilnega in fiksnega omrežja, saj ni razumno, da bi bil operater s pomembno tržno močjo upravičen do dvakratnega zaračunavanja iste kanalizacije, ki bi se umetno ločevala na reguliran in nereguliran zakup.

Po preučitvi analiz ugotavljamo, da Agencija ohranja vsaj deloma regulacijo upoštevnega trga 3b, ki je ob izostanku prostovoljne pripravljenosti operaterja s pomembno tržno močjo, da ohrani dostop do svojega omrežja z bitnim tokom pod pošteni in razumnimi pogoji, ki je do sedaj ni podal, nujna za mnoge iskalce dostopa brez lastnega omrežja. Kot smo navedli že v pripombah na analizo v letu 2015 ter 2016, je z gradnjo optičnega omrežja v gpon tehnologiji, dostop z bitnim tokom postal žal primarna izbira zaradi nezmožnosti razvezave lokalne zanke in neuporabnosti dosedanjega produkta VULA zaradi nezmožnosti doseganja ekonomije obsega. Vezano na deregulacijo 430 naselij, ki predstavljajo 300.000 gospodinjstev, pa je nujno, da se regulatorno zagotovi nadomestek veleprodajnega dostopa, kar v A1 Slovenija ocenjujemo, da bi moral biti prav virtualni veleprodajni dostop na upoštevnem trgu 1, kot ekvivalent fizični razvezavi. Vsekakor pozdravljamo odločitev o ohranitvi regulacije na upoštevnem trgu 3b, ki pa bi morala biti ohranjena na celotnem ozemlju Slovenije vsaj v prehodnem obdobju dveh let. Za prehod na ustreznih alternativni veleprodajni produkt (VULA z dostopom na LAR nivoju, kar po našem razumevanju predlagana regulacija na upoštevnem trgu 1 omogoča), pa bi A1 Slovenija zaradi dodatnih investicij v povezavo vseh LAR točk operaterja s pomembno tržno močjo s svojim jedrnim omrežjem potreboval dve leti.

Regulacija upoštevnega trga 1, ki postaja pomembnejša za operaterje (zaradi deregulacije upoštevnega trga 3b ter dostopa do omrežja za ponujanje storitev končnim uporabnikom), pa prinaša segmentacijo ukrepov na 15 naseljih. V zvezi s tem, kar velja tudi za deregulacijo upoštevnega trga 3b, ugotavljamo, da Agencija odločitve temelji primarno na maloprodajnih tržnih deležih. Glede možnosti ponujanja storitev preko razpoložljivih omrežij, pa ne ovrednoti zadosti ali sploh, kako lahko ostali prisotni operaterji ponujajo svoje storitve končnim uporabnikom – kako so lahko alternativni operaterji konkurenčni. V presoji se ne bi smel upoštevati možnost dostopa preko OŠO omrežji, ki vztrajno spreminjajo lastništvo ter prehajajo v last operaterja s pomembno tržno močjo (oziroma njegove povezane družbe), žal se tudi RuNe projekt še vedno izkazuje le kot omejena potencialna (hipotetična) alternativa. Tudi ni mogoče hitro preiti na produkt razvezave

krajevne zanke (absolutno nemogoče na fizično razvezavo – gpon; mogoč je le postopen prehod na virtualno razvezavo, pod pogojem, da je ponujeni produkt tehnično in ekonomsko smiseln). Ta vidik ni obravnavan dovolj, kar je problematično zaradi uporabe ukrepov, kar pa seveda neposredno vpliva na konkurenčnost operaterjev (in izbiro končnim uporabnikom – potencialnim ter obstoječim). Ugotovitev, da so v določenem naselju prisotni trije operaterji s svojo infrastrukturo, pri čemer AKOS ne analizira kolikšen delež končnih uporabnikov ima na voljo storitve vseh treh operaterjev omrežja, ne more biti utemeljen razlog za deregulacijo.

Vsekakor pozdravljamo predlagani **ukrep znižanja cene zakupa bakrene zanke ter kabelske kanalizacije**, kar je predlog, ki ga podajamo in utemeljujemo že vrsto let. Regulatorno določena visoka cena dostopa do bakrenega omrežja je zgolj teoretično faktor, ki spodbudno vpliva na razvoj optičnih omrežij – te se dogajajo zaradi konkurence, operater s pomembno tržno močjo, ki bi v vsakem primeru gradil optično omrežje, je le dodatno nagrajen z visoko neupravičeno premijo za ohranitev bakrenega omrežja. Kot smo opozorili predhodno, pa AKOS sedaj operaterju s pomembno tržno močjo po izgradnji optičnega omrežja sofinanciranega s strani alternativnih operaterjev z deregulacijo omogoča njegovo ekskluzivno uporabo.

Ugotovili smo tudi, da so nekateri **predlogi AKOS nerazumljivi npr. popolna omejitev dolgoročnih zakupov**), za kar ne najdemo očitnega razloga, razen pritiskov katerega od konkurenčnih operaterjev, kar bomo ustrezno utemeljili. Navedeni posli so povsem običajna praksa v telekomunikacijah (t.i. IRU – infeasible right of use), kjer je zakupnik v zameno za tveganje, ki ga prevzame prejemnik popusta na dolgoročnost obdobja (posli so običajni že za obdobje 1 leta, treh let, petih let, desetih let, petnajstih let in tudi dlje), popusta za obseg zakupa (z višanjem obsega zakupa je sorazmerno višji popust), popusta za vnaprejšnje plačilo itd. Pogoji, ki jih je Agencija opredelila, te posle in njihov pomen pravzaprav povsem izničijo – z vezavo obeh trgov, z minimalno višino popusta, ki se lahko upošteva samo v višini premije na rizik, z opredelitvijo najkrajše dobe.

Ni tudi povsem jasno **zakaj se v ERT povišuje življenjska doba uporabnika na 56 mesecev, razen da gre za nerazumno in neutemeljeno prilagajanje ukrepa za doseg cilja (se pravi ni ekonomsko strokovno podprtega razloga, pač pa prilagajanje da se doseže kompromis)**. AKOS razpolaga le s podatkom o odstotku uporabnikov, ki so prekinili naročniško razmerje na zadnji dan kvartalov 2020 ter uporabnikov, ki so zamenjali paket in ohranili naročniško razmerje – ugotavljamo, da to absolutno ni churn. Po definiciji je churn, ki je pomemben finančni kazalnik, odstotek uporabnikov, ki so v merjenem obdobju prekinili naročniško razmerje pri operaterju. Definicija churna ne vključuje uporabnikov, ki zgolj zamenjajo paket. AKOS ne razpolaga s podatki o mesečnih gibanjih po tehnologijah, ki jih ne poročamo, torej jih AKOS nima. Tudi podatka o churnu operaterji AKOS ne poročamo. Podatek AKOS je popolnoma napačen tudi v relativnem oziru, če se upošteva gibanje pri konkurenčnih operaterjih. Življenjski doba uporabnika je pomembna pri ugotavljanju ekonomske ponovljivosti, saj neposredno vpliva na ovrednotenje fiksnih stroškov, s 56 meseci ter nižjim WACC za NGN je jasno, da je ekonomska ponovljivost zagotovljena. Da operaterji lahko konkuriramo s ceno (z nižjo življenjsko dobo uporabnika), stroškov ne pokrijemo.

V preostalem delu analiz ugotavljamo, da **predvideni ostali ukrepi ostajajo nespremenjeni glede na veljavno regulacijo, a je vsaj glede nekaterih pomembnih parametrov kvalitete storitev – rok za priklop in enaka obravnava (informacijski**

sistem), nujno potrebno obveznosti zapisati jasneje. V praksi, s katero vseskozi seznanjamo Agencijo, prihaja do sporov z operaterjem s pomembno tržno močjo, ki že vrsto let neovirano ne izpolnjuje naloženih obveznosti, bolj ali manj brez posledic. Gre po našem mnenju za hude kršitve, ki jih občutijo predvsem končni uporabniki, zaradi katerih je regulacija sploh vzpostavljena. Na to so vezane **še pogodbene kazni**, ki bi jih bilo treba prilagoditi.

Za konec pripominjamo, da smo stališča družbe A1 Slovenija v celoti in detajlno podali v pojasnilih 17. 7. 2020 (opr. št. 38240-1/2020/1), ki naj jih Agencija upošteva, v kolikor niso v nasprotju s pripombami v nadaljevanju. V tem oziru ponavljamo, da pričujoči analizi ne vsebujeta nikakršne analize učinkov dosedanje regulacije – kakšen je bil učinek visoke cene razvezave bakrene lokalne zanke, učinek cenovne regulacije preko ERT ter vpliv OŠO omrežij in RuNe projekta.

Ponovno apeliramo na Agencijo, da ne hiti z analizama, dokler ne bo ustrezno implementiran EECC v nacionalno zakonodajo in na EU nivoju sprejeti vsi povezani dokumenti, ki bodo predstavljali celovit regulatorni okvir za gradnjo zelo zmogljivih omrežij in bodo vzpostavljeni mehanizmi, ki bodo zagotovili kontinuiteto zagotavljanja storitev. Regulacija bi morala namreč upoštevati tudi vidik prehoda na spremembe, kjer kot rečeno, brez vedenja, kaj bo operater s pomembno tržno močjo naredil po dokončnosti regulatornih odločb, tveganje za iskalce dostopa ostaja previsoko, škoda, enkrat ko bo povzročena ne bo več popravljiva. Nasprotujemo pavšalnim ugotovitvam, ki ne temeljijo na analizi stanja ter predvsem oceni kaj se AKOS nadeja, da bo sprememba regulacija prinesla. V tem oziru je ocena o konkurenčnosti, ki temelji na teoretični oceni maloprodajnega tržnega deleža in obstoja infrastrukturne konkurence popolnoma zgrešena. Če AKOS na njej temelji odločitev o deregulaciji mora biti prepričan kaj pričakuje, predvideti ukrepe za pravočasno preprečitev izkrivljanja konkurence (kar sicer AKOS na več mestih v analizi prizna kot realno možnost.

Ob tem opozarjamo še na odprte nadzorne postopke in njihovo usodo, če ne bodo zaključeni pred izdajo novih regulatornih odločb. Tudi ta vidik bi moral AKOS upoštevati pri izdaji novih regulatornih odločb.

V nadaljevanju bomo podali predloge, ki bodo ločeni po obeh upoštevnihih trgih povsod, kjer je specifična regulacije različna, ter skupni, kjer so ukrepi na obeh upoštevnihih trgih enaki ali dovolj primerljivi.

S spoštovanjem,

Dejan Turk
Predsednik uprave

Milan Zalete
Glavni direktor za področje financ

Priloga - 1x

A1

01

A1 Slovenija, d. d.