



**AGENCIJA ZA KOMUNIKACIJSKA OMREŽJA
IN STORITVE REPUBLIKE SLOVENIJE**

Stegne 7, p.p. 418

1001 Ljubljana

Posredovano na: info.box@akos-rs.si

Ljubljana, 21. 6. 2021

Zadeva: Pripombe na analizo upoštevnega trga 1 »Veleprodajni lokalni dostop na fiksni lokaciji« s predlaganimi obveznostmi, št. 38240-1/2021-8 in upoštevnega trga 3b »Veleprodajni osrednji dostop na fiksni lokaciji za izdelke za množični trg« s predlaganimi obveznostmi, št. 38240-2/2021-8

Spoštovani!

Agencija je dne 19. 4. 2021 v javno posvetovanje posredovala analizi upoštevne trgov 1 "Veleprodajni lokalni dostop na fiksni lokaciji" (bivši upoštevni trg 3a) in 3b "Veleprodajni osrednji dostop na fiksni lokaciji za izdelke za množični trg", ki se nanašata na regulacijo veleprodajnega dostopa do fiksnega širokopasovnega omrežja s predlaganimi obveznostmi za nadaljnjo regulacijo.

Najprej pozdravljamo ugotovitev Agencije, da je regulacija ključnega pomena za nastanek, obstanek in nadaljnji razvoj konkurence ter da bi v primeru nezadostne regulacije ali celo v primeru odsotnosti regulacije Telekom Slovenije lahko ponovno začel izkoriščati svoj prevladujoč položaj.

V nadaljevanju posredujemo pripombe družbe T-2, d. o. o., na analizo trgov in predlagane obveznosti.



1. Upoštevanje ZEKom-2

Uvodoma najprej predlagamo, da se postopek potrjevanja analize upoštevni trgov 1 in 3b zaključi in izda obe odločbi po sprejetju ZEKom-2. Na ta način bo odpravljena kakršnakoli nedorečenost zakonskega okvira, v katerem je bila pripravljena analiza obeh upoštevni trgov in izdane regulativne odločbe.

2. Preveč ohlapni kriterij za deregulacijo cenovnih obveznosti v določenih naseljih

Razumemo pristop Agencije, ki želi, da se napredek konkurence odraža v delni geografski deregulaciji ne le Trga 3b, temveč tudi Trga 1. Vendar pa opozarjamo, da pristop, četudi ni dal rezultatov, ki bi na Trgu 1 bistveno ogrozili dosežke konkurence, saj bo dereguliranih le 15 naselij, ne temelji na dovolj robustnih kriterijih. Pristop je sicer skladen s tistim, opisanim na strani 18 Poročila BoR (18) 213, vendar bi bilo na obeh trgih bolj primerno upoštevati najmanj 75% (primer Danske), ne pa zgolj 65% pokritost s konkurenčno infrastrukturo.

Pri zgolj 65% pokritosti je denimo že na prvi pogled mogoča situacija, ko bi bil »izgon« novih vstopnikov z mreže bivšega monopolista s pomočjo 5-10% dviga veleprodajnih cen za slednjega profitabilen, saj bo imelo v povprečju le 65% njegovih končnih uporabnikov možnosti prehoda na alternativno infrastrukturo, drugi pa bodo brez zadržkov prešli nazaj k bivšemu monopolistu, saj slednji ne bo vezan s testom gospodarske ponovljivosti (ERT). Pri uporabi 75% pokritosti bo v praksi manevrski prostor za bivšega monopolista bistveno manjši, saj bo šlo pri dvigu cen za bistveno večje tveganje prehoda uporabnikov. Pri tem opozarjamo, da je ERT model že sicer bistveno šibkejši od drugih cenovnih obveznosti, torej ni razloga za dodatno izpostavljanje dosežene stopnje konkurence pretiranemu tveganju, zlasti ker je izredno vprašljivo, kakšne pozitivne cilje naj bi deregulacija v izbranih naseljih sploh zasledovala.

3. Pomanjkljivosti ERT modela

Regulacija s pomočjo ERT modela se je doslej izkazala za izredno problematično, zlasti zaradi zamud izvajanja naloženih obveznosti, odsotnosti vsakršne preglednosti pri določanju vodilnih (*flagship*) paketov ter same metodologije ERT. V tem smislu pozdravljamo dodatne kriterije, ki naj zagotovijo realno zadostnost marže med veleprodajnimi in odgovarjajočimi maloprodajnimi cenami. Kljub temu opozarjamo, da bi bilo smiselno določene vidike ERT podrobneje definirati.



Pozdravljamo dejstvo, da Agencija omejuje arbitrarno določanje vodilnih paketov na podlagi lastnih podatkov bivšega monopolista ter jih v prvi vrsti veže na veleprodajno povpraševanje novih vstopnikov (»NGA veleprodajni vložek, ki ga uporabljajo iskalci dostopa in dosega najmanj 20 -odstotni delež veleprodajnih priključkov na NGA omrežju / v zadnjih treh mesecih beleži najvišjo absolutno rast veleprodajnih priključkov na NGA omrežju Telekoma Slovenije«), ter šele sekundarno na aktualno maloprodajno ponudbo Telekoma Slovenije. To bo otežilo drobitev in druge oblike manipulacije z vodilnimi produkti pod krinko »poslovnih skrivnosti«.

Zagotavljanje transparentnosti pri uporabi ERT modela

Agencijo pozivamo, da javno objavi končno verzijo modela ERT vključno z navodili za njegovo izvedbo ter njihove vsakokratne spremembe ter na ta način zagotovi transparentnost uporabe modela. Prav tako pozivamo agencijo, da objavi javno različico modela ERT ter vse naknadne spremembe za vse operaterje, ki bo omogočila, da sami izvajajo ocenjevanje gospodarske ponovljivosti.

Drobitev produktov po hitrostih

Predlog ukrepov ni predvidel paralelnega, s tem vprašanjem tesno povezanega problema umetne drobitve veleprodajnih paketov po hitrostih, čeprav je ideja določanja veleprodajnih dostopovnih hitrosti na vložku, ki naj bi bil ekvivalent fizični razvezavi, že sama po sebi izredno problematična. Dodaten problem je, da so zaenkrat v isto kategorijo preverjanja po ERT uvrščene P2P zanke, kjer je cena določena glede na zanko, novi vstopniki pa nimajo nikakršne možnosti izbire med P2P in P2MP.

Vprašanje je tudi, kateri veleprodajni vložek se uporabi, če zaradi umetnega drobljenja ponudbe ni veleprodajnega vložka »ki dosega najmanj 20% delež VP priključkov na NGA omrežju na tem upoštevnem trgu«. Če OPTM uspe ustrezna drobitev veleprodajnih vložkov s pomočjo manipulacij cenika, se lahko posledično znebi nadzora skozi največji veleprodajni vložek. Rešitev bi bile dopolnitev kriterija: v primeru, da vložka/paketa s takim deležem ni, se uporabi tehtano povprečje z uporabo cen vseh največjih veleprodajnih vložkov / maloprodajnih paketov, ki skupaj dosegajo najmanj zgornjih 20% prodanih veleprodajnih vložkov / 10% prodanih maloprodajnih paketov.



Ločena obravnava P2MP in P2P na Trgu 1

Prav tako je nujno, da se vodilni maloprodajni produkti preverjajo ločeno nasproti P2MP veleprodajnim produktom, ki bi jih OPTM določil s pomočjo prenosnih hitrosti, ter nasproti P2P dejansko razvezanim produktom, katerih cena ni vezana na določeno hitrost. Ni primerno, da šteje razvezana P2P zanka kot eden od veleprodajnih vložkov, saj operater na posamezni lokaciji ne more prosto izbirati med P2P in P2MP, zato je test ne glede na deleže veleprodajnih vložkov v vsakem primeru treba opraviti ločeno za P2P in P2MP veleprodajne vložke, ki se uporabljajo za isti vodilni maloprodajni produkt. V nasprotnem primeru je že na prvi pogled mogoče izigravanje regulacije in de facto deregulacija P2MP omrežja z arbitrarnim drobljenjem produktov.

Popusti in dolgoročni sporazumi

Skladno z uvodno izjavo (19) Priporočila Komisije 2013/466/EU obstajajo jasne omejitve glede količinskih popustov in dolgoročnih sporazumov, saj so slednji praviloma po konkurenčnem pravu prepovedani in bi bila njihova blanketna dopustnost skladno s Členom 103 PDEU nična. V tem pogledu pozdravljamo pristop Agencije h količinskim popustom, ki:

- omejuje popuste na FTTH produkte;
- prepoveduje popuste, ki omejujejo prehode s Trga 3b na 1.

Dodajamo, da bi bilo smiselno izrecno prepovedati kakršenkoli omejitve/penale za prehode na druge (hitrejše ali počasnejše) FTTH veleprodajne vložke na obeh trgih, saj se te lahko uporabijo kot podpora protikonkurenčnim akcijam. Zahtevo, da Telekom Slovenije popustov ne bo smel obračunati sebi oziroma svojim hčerinskim ali partnerskim podjetjem vsekakor pozdravljamo, vendar pa hkrati opozarjamo, da te obveznosti v praksi ne bo mogoče preverjati, če Telekom Slovenije ne bo (končno, kot praktično vsi regulirani evropski operaterji) uvedel transfernih oziroma internih cen, na kar opozarjamo v nadaljnjem besedilu.

Sankcije za neizpolnjevanje testa ERT niso določene

Prav tako naj Agencija opredeli, kakšne so sankcije, če se izkaže, da se v določenem obdobju OPTM ni držal testa ERT. Sankcija bi morala biti ne le najava ponovne analize, temveč tudi začasen prehod na stroškovno naravnane cene po LRIC+ za vse produkte v okviru iste regulatorne odločbe, kar je izvirna ideja prehoda z regulacije stroškovnih cen na ERT model.



S tega vidika je že zdaj problematično, da se Telekomu Slovenije še vedno dopušča uporaba ERT, čeprav so postopki nadzora v preteklosti ugotovili neskladnost z modelom. Taka zahteva jasno izhaja iz uvodne izjave (5) Priporočila Komisije 2013/466/EU: »Če regulirani operater s pomembno tržno močjo ne spoštuje svojih obveznosti v okviru časovnega načrta, bi morale slediti posledice z odvračilnim učinkom. Zlasti neskladnost z enim ali več mejniki načrta bi morala povzročiti spremembo predpostavke, da je bil uveden Eol, kot je navedeno v točki 51 tega priporočila. Posledica tega je, da nediskriminatorni pogoji, ki nastanejo, če se regulirane veleprodajne cene dostopa do omrežij ne uvedejo ali ohranjajo, na omrežju NGA niso več izpolnjeni, kar bi moralo privedi do ponovne uvedbe reguliranih veleprodajnih cen dostopa do omrežja ali pa bi moral NRO uporabiti svoja pooblastila za uvedbo kazni v skladu z regulativnim okvirom.«

Regulativna obravnava akcijskih aneksov, ki jih izdaja Telekom Slovenije

Telekom Slovenije izdaja akcijske anekse s katerimi krši več določil Priporočila Komisije 2013/466/EU in sicer:

- akcijske anekse mora ponudnik storitve podpisati, drugače mu cene določene na podlagi testa gospodarske ponovljivosti niso omogočena,
- veleprodajna cena je izračunana na podlagi časa vezave in ne za celotno povprečno življenjsko dobo naročnika,
- akcijska cena izračunana na podlagi testa gospodarske ponovljivosti je ponudnikom storitev na razpolago zgolj za obdobje vezave in ne za celotno življenjsko dobo naročnika,
- v času vezave ni mogoč prehod na druge veleprodajne produkte iste storitve za katero je akcijski aneks sklenjen,
- v času vezave ni mogoč prehod na veleprodajne produkte drugih storitev,
- so ob naročilu storitve ponudnikom storitev določne omejitve glede prehoda med različnimi mediji oz. storitvami, ki jih ponuja tožena stranka, saj so določila akcijskih aneksov naslednja:
 - o v akcijskih aneksih za storitev VULA je določeno, da: »Akcijska ponudba ne velja za zakup povezav v primeru prehoda s storitve razvezanega dostopa (na podlagi vzorčne ponudbe za lokalni dostop na fiksni lokaciji oziroma prehoda s storitve širokopasovnega dostopa z bitnim tokom (vzorčna ponudba za osrednji dostop) na obstoječi povezavi pri istem operaterju,«;



- o v akcijskih aneksih za osrednji dostop na fiksni lokaciji za izdelke za množični trg je določeno, da: »Akcijska ponudba ne velja za prehode končnega uporabnika iz bakrenega na optično omrežje pri istem operaterju.«

Zaradi navedenih določil obstoječih akcijskih aneksov smo prepričani, da mora agencija podrobneje opredeliti njihovo uporabo, da Telekom Slovenije ne bo izrabljal določil akcijskih aneksov za izigravanje pravil regulacije ter gospodarske in tehnične ponovljivosti ter utrjevanje svojega monopolnega položaja.

Tehnološka ponovljivost

Agencija v sklopu tehnične ponovljivosti povzema Priporočilo Komisije 2013/466/EU glede tega, da bi morale biti operaterjem, ki želijo dostop do omrežja Telekoma Slovenije, na voljo iste tehnične in poslovne informacije o ustreznem veleprodajnem produktu (brez poseganja v veljavna pravila o poslovni zaupnosti) kot jih Telekom Slovenije zagotavlja svojim hčerinskim ali partnerskim podjetjem. Ustrezne informacije mora operater s prevladujočo tržno močjo zagotoviti v času potrebnem za pripravo ustreznih maloprodajnih ponudb, ki se opredeli za vsak primer posebej.

Sedaj Telekom Slovenije objavlja spremembe in dopolnitve vzorčnih ponudb 30 dni pred pričetkom njihove veljavnosti. Za ponudnike storitev velja 30 dnevni rok obveščanja končnih uporabnikov o novi ali spremenjeni maloprodajni ponudbi. Rok 30 dni za objavo vzorčnih ponudb pred njihovo veljavnostjo je bistveno prekratek, da bi lahko ponudniki storitev tehnično ponovili maloprodajno ponudbo Telekoma Slovenije. Agencija mora določiti vsaj minimalni rok pred uvedbo nove veleprodajne ponudbe, ki se ga mora držati Telekom Slovenije, da izpolni zahteve za tehnično ponovljivost.

Hkrati predlagamo, da agencija pogojna določila (stavke) v obeh analizah trgov spremeni v trdilne stavke oz. obvezujoča določila.



4. EEO in lastna stroškovna podlaga OPTM v povezavi z ločitvijo računovodskih evidenc

Nadaljnji problem ostaja zanašanje na EEO standard brez ustreznih alternativ. Analiza govori o trenutno veljavnem pristopu, ki se nanaša na LRIC+, vendar brez vsakršne povratne informacije glede ustreznosti izpolnjevanja navedenih obveznosti s strani Telekoma Slovenije v preteklih letih. V zvezi s tem bi morala analiza povzeti tudi dosedanje izpolnjevanje obveznosti, ki kažejo na nezadostnost dosedanjega pristopa.

5. Odsotnost transfernih cen onemogoča preverjanje naloženih obveznosti

Transferne oziroma interne cene, vključno z vezavami lastne maloprodajne enote OPTM, so bistveni del ugotavljanja skladnosti z ERT po Priporočilu 2013/466/EU, uvodni izjavi (19) in (64), vendar pa je očitno, da Telekom Slovenije po vseh letih naloženega ločenega računovodstva transfernih cen sploh ne uporablja, niti ne pozna načina, kako ugotavljati ločeno profitabilnost lastne maloprodajne in veleprodajne enote. V tem smislu je povsem nerealno pričakovati, da se bo situacija v tem pogledu spremenila, ne glede na to, da pozdravljamo uvedbo ločenih računovodskih evidenc za storitve zakupa kapacitet, četudi je ta definirana zelo ohlapno.

6. Možnost alternativnega preverjanja po REO metodi

V primeru, da Telekom Slovenije ne predloži kredibilnih izračunov, ki bodo temeljili na transfernih cenah, ki jih plačuje njegova lastna maloprodajna enota, oziroma ti izračuni ne bodo kazali profitabilnega poslovanja, bi morala imeti Agencija možnost popravka cen na podlagi stroškov, ugotovljenih pri novih vstopnikih, skladno s pristopom REO. Potreba po takem pristopu jasno izhaja iz Priloge II, (i) Priporočila 2013/466/EU: »NRO bi morali uporabiti revidirane prodajne stroške operaterja s pomembno tržno močjo, če so dovolj razdruženi. V primeru neučinkovitega vstopa na trg ali širitve na trgu v preteklosti (kot na primer kažejo ugotovitve obnašanja v preteklosti) ali kadar zelo majhen obseg linij in njihova zelo omejena geografska dosegljivost v primerjavi z omrežjem NGA operaterja s pomembno tržno močjo kažeta, da objektivni gospodarski pogoji ne podpirajo alternativnih operaterjev pri pridobivanju obsega, lahko NRO prilagodi obseg prodajnih stroškov operaterja s pomembno tržno močjo, da zagotovi realne možnosti za gospodarsko ponovljivost.« Posledično je treba tak pristop predvideti v izreku odločbe.



7. Dostop do fizične infrastrukture

Pozdravljamo pristop Agencije glede dostopa do fizične infrastrukture v smislu dodatne obveznosti OPTM in ne zgolj simetrične obveznosti po ZEKom-1, zlasti v luči pričakovane implementacije Člena 72 EECC, ki ni omejen na elemente, ki so neposredno del upoštevnega trga. Posebej pozdravljamo znižanje cen fizične infrastrukture, kakor tudi ukinitve omejitev glede omrežne »hierarhije« kanalizacije glede na dostop ali hrbtenico, čeprav bi bila v luči Člena 72(2) EECC smiselna odprava vseh omejitev glede navedenega, saj lahko dostop na vsakršnem nivoju olajša gradnjo dostopovnega omrežja s strani novih vstopnikov in s tem pozitivno vpliva na konkurenčno situacijo na Trgu 1.

8. WDM

Agencijo pozivamo, da podrobneje preuči možnosti za uvedbo razvezave na ravni valovnih dolžin (WDM), saj tu ni videti bistvene spremembe od prejšnje analize. Poudarjamo, da cene tehnologije padajo, hkrati pa ni nujno, da bi investicija v opremo izhodiščno bremenila OPTM, medtem ko bi bilo smiselno novim vstopnikom zaradi zagotavljanja tehnološkega razvoja dopustiti vsaj poskusno uporabo tehnologije, tudi če ta še ni v celoti standardizirana.

V pričakovanju upoštevanja naših pripomb in dopolnitev vas lepo pozdravljamo.



T-2, d. o. o.

Miroslav Štravs,

Svetovalec za regulativo, varnost in strateške naloge