



AKOS

AGENCIJA ZA KOMUNIKACIJSKA
OMREŽJA IN STORITVE
REPUBLIKE SLOVENIJE

Številka: 0073-38/2022/11

Datum: 23.3.2023

Zadeva: Odgovori na pripombe zainteresirane javnosti k dopolnjenemu predlogu Splošnega akta o spremljanju in nadzoru porabe storitev

Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije (v nadaljevanju: agencija) je dne 31.1.2023 objavila dopolnjen predlog Splošnega akta o spremljanju in nadzoru porabe storitev (v nadaljevanju: predlog SA) in povabila zainteresirano javnost, da k predlogu SA posreduje pripombe, predloge ali dopolnitve.

Do roka je agencija prejela pripombe enega končnega uporabnika; družbe HOT mobil d.o.o., Šmartinska cesta 106, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju: HOT mobil); družbe TELEKOM SLOVENIJE, d.d., Cigaletova ulica 15, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju: Telekom Slovenije); ter Sekcije operaterjev elektronskih komunikacij pri Združenju za informatiko in telekomunikacije (ZIT) pri Gospodarski zbornici Slovenije (GZS) (v nadaljevanju: SOEK). Prejete pripombe je agencija dne 8.3.2023 objavila na svoji spletni strani¹.

Agencija v nadaljevanju podaja odgovore na prejete pripombe ter pojasnjuje, kako so bile pripombe, predlogi in mnenja upoštevana ter razloge, zaradi katerih niso bili upoštevana.

Pripombe končnega uporabnika z dne 2.3.2023:

Končni uporabnik obsežno izpostavlja težave, do katerih prihaja zaradi t.i. »ghost roaminga« pri gostovanju v tujini. Agenciji zato predlaga, da v predlog splošnega akta vključi novo določbo 5. odstavka 4. člena, ki bi glasila: *»Mehanizem iz prvega odstavka tega člena mora omogočati spremljanje porabe in blokado storitev dostopa do interneta ločeno v domačem omrežju in ločeno v gostovanju.«*

Agencija odgovarja, da je s problematiko t.i. »ghost roaming« seznanjena. Gre za prenos majhnih količin podatkov preko tujega ali drugega 4G/LTE mobilnega omrežja, do katerega lahko pride tudi takrat, ko je prenos podatkov na mobilni napravi onemogočen. Do takšnega prenosa podatkov pa prihaja zaradi napake v standardu 4G/LTE in samem načinu delovanja 4G/LTE omrežja. Na to je agencija opozarjala že v članku: <https://www.mipi.si/ghost-roaming>. Vendar pa konkretna tematika ni predmet obravnavanega splošnega akta, saj se le-ta nanaša zgolj na uporabo storitev na območju

¹ <https://www.akos-rs.si/javna-posvetovanja-in-razpisi/novica/agencija-objavlja-prejete-pripombe-k-dopolnjenemu-predlogu-splonsnega-akta-o-spremljanju-in-nadzoru-porabe-storitev>



Republike Slovenije (prim. 3. odstavek 2. člena predloga Splošnega akta). Agencija namreč s konkretnim splošnim aktom ne more urejati delovanja storitev na območju drugih držav (v tujini), v katerih pa prihaja do t.i. »ghost roaminga«.

Pripombe družbe HOT mobil d.o.o.

HOT mobil predlaga, da se v prvem odstavku 5. člena splošnega akta količinska ali finančna meja določi za porabo »v obračunskem obdobju ali koledarskem mesecu« (namesto »v obračunskem obdobju«), saj je tako že bilo določeno v trenutno veljavnem splošnem aktu, takšno rešitev pa so operaterji tudi že implementirali. V nasprotnem primeru bi (ponovno) prišlo do implementacijskih stroškov, nekateri sistemi operaterjev pa takšne spremembe sploh ne omogočajo. HOT mobil še navaja, da ni prejel pritožb zaradi tega, ker je bil uveljavljen nadzor porabe storitev glede na koledarski mesec.

Agencija odgovarja, da je pri dikciji omenjenega določila sprva predvidevala črtanje besedne zveze »ali koledarskem mesecu«, saj je ocenjevala, da gre za nepotrebno podvajanje (ki je že zajeto v pojmu »obračunsko obdobje«). Vendar pa se po ponovni preučitvi strinja, da je dikcija prej veljavnega Splošnega akta o spremljanju in nadzoru porabe podatkovnih storitev (Uradni list RS, št. 9/18), ki je v 5. členu med drugim določal, da meja porabe velja »za porabo v obračunskem obdobju ali v koledarskem mesecu« jasnejša in posledično ustrežnejša. Poleg tega agencija v preteklosti ni zaznala težav oziroma sporov, povezanih z izvajanjem takšnega določila (torej določitvijo količinske oziroma finančne meje glede na »obračunsko obdobje ali koledarski mesec«), zato je smiselno, da se takšno ureditev ohrani. Agencija je konkretno pripombo HOT mobil torej upoštevala in na predlagan način dopolnila predlog prvega odstavka 5. člena splošnega akta.

Hot mobil navaja, da je obstoječi splošni akt omogočal, da operater v nadzor porabe vključi tudi druge elektronske komunikacijske storitve, zato predlaga, da se takšen pristop ohrani, in sicer tako, da se določi (finančna) meja za vse podatkovne storitve in druge elektronske komunikacijske storitve.

Agencija odgovarja, da pripombe ni mogoče upoštevati, saj morajo ponudniki potrošnikom ponuditi možnost ločenega spremljanja in nadzora uporabe vsake izmed storitev. To posredno izhaja iz 198. člena ZEKom-2, ki izraz »storitev« uporablja v množini, povsem jasno pa je zahteva po ločenem spremljanju porabe storitev izražena tudi v evropski zakonodaji (prim. 5. odstavek 102. člena EECC).

Pripombe družbe Telekom Slovenije, d.d.

Telekom Slovenije predlaga, da se v tretjem odstavku 2. člena predloga splošnega akta črta besedna zveza »ter številke skrajšanega izbiranja« (1987 – AMZS, 1188, 1180), saj so klici na le-te življenjsko pomembni in ni zaznanih višjih vrednosti na računih zaradi uporabe teh številk.

Agencija odgovarja, da bo pripombo upoštevala, saj tudi Splošni akt o objavi informacij o veljavnih tarifah (Uradni list RS, št. 31/22), katerega rešitvam sledi predlog splošnega akta v tem delu, te problematike ni urejal. Posebno pozornost je namreč potrebno nameniti zlasti storitvam, s katerimi so (lahko) povezani višji stroški in posledično spori, zato agencija ocenjuje, da klicev na številke skrajšanega izbiranja v tem kontekstu v splošnem aktu zaenkrat ni potrebno posebej nasloviti.



Telekom Slovenije obsežno pojasnjuje, da v ZEKom-2 ni pravne podlage, po kateri bi morali ponudniki začasno preprečiti nadaljnjo uporabo zadevne storitve oziroma blokirati medosebne komunikacijske storitve. Izvedba blokade medosebnih komunikacijskih storitev, zlasti govornih, ni primerna. Posledično Telekom Slovenije predlaga, da se v četrtem odstavku 4. člena predloga splošnega akta briše besedilo »in blokade« pred besedilom »medosebnih komunikacijskih storitev.« Blokada dostopa do interneta (podatkovnih storitev) pa je sprejemljiva, saj Telekom Slovenije in tudi ostali operaterji v zvezi s tem že imajo vpeljane določene rešitve (npr. za obveščanje o porabi storitev podatkovnega gostovanja), zato predlaga, da se naslov 8. člena predloga splošnega akta dopolni, tako, da se glasi: »izvedba blokade storitev dostopa do interneta.« Pri medosebnih komunikacijskih storitvah ni možno zagotoviti blokade nemudoma, saj se poraba beleži z določenim zamikom. Telekom Slovenije v zvezi s 5. členom predloga splošnega akta tudi predlaga, da se za medosebne komunikacijske storitve določi zgolj meja porabe za obveščanje, kateri pa ne sledi onemogočanje nadaljnje porabe storitev.

Agencija odgovarja, da bi najbolj dosledna izpeljava 5. odstavka 102. člena EECC (ki narekuje »možnost nadzora uporabe«) zagotovo terjala določene nadaljnje napore, tudi v smeri spremljanja porabe v realnem času in avtomatične blokade (preprečitve) nadaljnjega nastajanja prometa po dosegu določene meje porabe. Vendar pa agencija na podlagi zbranih izsledkov v okviru javnega posvetovanja (zlasti navedb o precejšnjih tehničnih težavah in visokih implementacijskih stroških, ki bi posledično lahko pomenili poslabšanje položaja in povišanje stroškov končnim uporabnikom) zaenkrat ne bo vztrajala pri strožji rešitvi (tj. določitvi avtomatične blokade tudi za medosebne komunikacijske storitve). Pri tem je agencija zlasti upoštevala, da je poraba medosebnih komunikacijskih storitev v omrežjih v Sloveniji načeloma čedalje manj povezana z rizikom za nastanek višjih stroškov za končne uporabnike, saj se količine zakupljenih enot, ki so že vključene v naročniške pakete večinoma povečujejo, prav tako so cene tovrstnih storitev (npr. klici v omrežjih znotraj Slovenije) praviloma relativno nizke. Na podlagi navedenega bo agencija upoštevala pripombo Telekom Slovenije (in tudi SOEK, kot bo pojasnjeno v nadaljevanju), na način da blokada medosebnih komunikacijskih storitev v splošnem aktu ni več predvidena.

Ker pa predlog splošnega akta ne bo vseboval prvotno predvidene možnosti nadzora porabe končnih uporabnikov (z blokado medosebnih komunikacijskih storitev), je po drugi strani potrebno posebno pozornost nameniti storitvam, pri katerih pa bi (zlasti glede na posebne pogoje oblikovanja cen) lahko prišlo do (neželenih) višjih stroškov za končne uporabnike. Kot je agencija že pojasnila med javnim posvetovanjem, ocenjuje, da takšne, z vidika nastajanja neželenih oz. visokih stroškov posebej občutljive storitve predstavljajo klici na premijske številke in klici v tujino. V tem smislu je v preteklosti že bilo določeno posebno obveščanje glede klicev na premijske številke (prim. 4. člen Splošnega akta o objavi informacij o veljavnih tarifah (Uradni list RS, št. 31/22)), kar je ohranil tudi predlog splošnega akta (prim. 7. člen predloga splošnega akta). Zaradi navedenega se na enak način, kot je to urejeno za klice na premijske številke, v splošnem aktu predvidi tudi obveščanje o ceni neposredno pred vzpostavitvijo dražjih klicev v tujino.

Ohranja pa se tudi (dosedanja) ureditev, ki se nanaša na storitev dostopa do interneta, vključno z blokado storitev ob dosegu finančne meje. Na ta način se namreč ohranja že dosežen nivo varstva končnih uporabnikov na tem področju, operaterji so te rešitve že implementirali in jih izvajajo,



agencija pa v okviru javnega posvetovanja tudi ni prejela pripomb, v katerih bi bilo izraženo nasprotovanje tovrstnemu spremljanju in blokadi storitev dostopa do interneta.

Telekom Slovenije nadalje predlaga, da se v tretjem odstavku 5. člena splošnega akta poveča finančno mejo iz 20,00 EUR z DDV na 50,00 EUR z DDV, v četrtem odstavku pa iz 100,00 EUR DDV na 200,00 EUR z DDV, saj je občutno prenizka. Nadalje pojasnjuje, da je skladno z Zakonom o plačilnih storitvah, storitvah izdajanja elektronskega denarja in plačilnih sistemih (ZPlaSSIED) uvedel limit pri storitvah z dodano vrednostjo, največji limit posamezne transakcije je 50,00 EUR z DDV, skupna vrednost vseh transakcij pa 250,00 EUR z DDV. Uvedba dodatnega limita po splošnem aktu ni smiselna.

Agencija odgovarja, da limiti (finančne meje), ki jih omenja Telekom Slovenije, veljajo za različne dejanske stanove in s situacijo, ki jo ureja konkretni splošni akt, niso primerljive. Že iz spletnih strani Telekom Slovenije² tudi izhaja, da limit, ki ga je Telekom Slovenije uvedel skladno z ZPlaSSIED³ velja zgolj za nekatere posamezne storitve (na primer SMS-donacije, SMS-prispevke, klice na premijske številke 090, donacije 090, plačljive storitve sistema M:Vrata). Prav tako z določili konkretnega splošnega akta ni povsem primerljiva ureditev, ki velja za podatkovno gostovanje v skladu z Uredbo (EU) 2022/612 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6.4.2022. Predlog splošnega akta se namreč nanaša na porabo storitev na območju Republike Slovenije in sledi finančnim mejam, kakršne so že bile določene v doslej veljavnem splošnem aktu in so namenjene varstvu končnih uporabnikov. Telekom Slovenije torej ni navedel utemeljenih razlogov, zaradi katerih bi bilo potrebno finančne meje spremeniti (povišati). Agencija na podlagi navedenega pripombe torej ne bo upoštevala.

Telekom Slovenije navaja, da pri fiksnih storitvah ni možno tehnično zagotoviti obveščanja z generiranjem opozorila neposredno pred vzpostavitvijo naslednjega klica. Predlaga, da se določba četrtega odstavka 6. člena predloga splošnega akta spremeni tako, da glasi: *»če gre za storitve fiksne telefonije mora izvajalec storitve naročnika obvestiti, ko poraba doseže 80% meje porabe, na enega od načinov iz šestega odstavka tega člena, ki ga dogovorita v naročniški pogodbi.«* To omogoča, da izvajalci storitev sami vzpostavijo posebne rešitve za obveščanje svojih naročnikov (če jih le-ti potrjujejo).

Agencija bo pripombo upoštevala, zlasti zato, ker operaterji navajajo težave pri beleženju porabe v realnem času in glede na zatrjevane visoke implementacijske stroške tovrstnega sistema obveščanja. Po drugi strani pa agencija, kot zgoraj pojasnjeno, ocenjuje, da se želeni cilj (tj. možnost spremljanja in nadzora uporabe) lahko učinkovito zagotovi tudi na način, da se končne uporabnike posebej obvešča ob klicih na številke, ki so načeloma povezani z višjimi stroški (dražji klici v tujino, klici na premijske številke). Prav tako pa bodo operaterji uporabnike fiksne telefonije o porabi obveščali na način, ki bo dogovorjen v naročniški pogodbi. Takšna ureditev je po oceni agencije (glede na zatrjevane visoke implementacijske stroške prvotno predvidenega mehanizma za obveščanje o doseženi porabi neposredno pred generiranjem naslednjega klica) tudi v skladu z načelom sorazmernosti, saj je obveščanje glede premijskih številke že bilo urejeno s Splošnim aktom o objavi

² prim. <https://www.telekom.si/info-in-obvestila/dopolnitev-obvestil-enotni-limit-porabe-sdv>

³ Zakon o plačilnih storitvah, storitvah izdajanja elektronskega denarja in plačilnih sistemih (ZPlaSSIED) (Uradni list RS, št. 7/18, 9/18, 39/18, 41/18, 102/20)



informacij o veljavnih tarifah, ki so ga bili operaterji dolžni implementirati že do 10.7.2022. Podobna rešitev pa se predvidi tudi za obveščanje pred dražjimi klici v tujino.

Telekom Slovenije navaja, da se obračun v realnem času izvaja za podatkovne storitve, saj za to ima ustrezno opremo, nima pa ustrezne opreme za izvajanje obračuna v realnem času za medosebne komunikacijske storitve. Takšna zahteva presega obveznosti, določene v 198. členu ZEKom-2. Predlaga, da se zgolj glede dostopa do interneta določi »možnost spremljanja dejanske porabe v realnem času«. Glede javno dostopnih medosebnih komunikacijskih storitev pa predlaga, da se (v 10. členu) določi zgolj, da morajo imeti uporabniki »možnost spremljanja dejanske porabe prek njim enostavno dostopnih in brezplačnih kanalov«. Navaja še, da spremljanje porabe medosebnih komunikacijskih storitev lahko zagotavlja z manjšim zamikom (do 30 minut).

Agencija bo pripombo deloma upoštevala. Glede na to, da ni prejela pripomb v zvezi s spremljanjem in obračunavanjem storitev dostopa do interneta v realnem času, bo predlog splošnega akta dopolnjen v skladu s predlogom Telekoma Slovenije, saj je takšna ureditev (vsaj glede storitev dostopa do interneta) tudi v korist končnih uporabnikov. Prav tako agencija v skladu s pripombo Telekoma Slovenije in glede na visoke s tem povezane implementacijske stroške ne bo vztrajala, da bi morale biti spremljanje in obračunavanje porabe javno dostopnih medosebnih komunikacijskih storitev izvedeno v realnem času. Glede na informacije, ki jih je pridobila tudi od nekaterih drugih evropskih regulatorjev bo tako v splošnem aktu v skladu s 5. odstavkom 102. člena EECC predvideno zgolj, da morajo izvajalci medosebnih komunikacijskih storitev o ravni porabe storitev zagotavljati »pravočasne informacije«, ta standard pa se bo presojal od primera do primera. Ob tem agencija opozarja, da čas zakasnitve (tudi glede na navedbe Telekoma Slovenije) pri uporabi storitev na območju Republike Slovenije najverjetneje znaša manj kot 30 minut, tudi spremljanje in obračunavanje porabe javno dostopnih medosebnih komunikacijskih storitev pa se mora sčasoma čimbolj približevati standardu »v realnem času«. Ne more pa agencija slediti predlogu Telekoma Slovenije v smislu, da se informacije o porabi medosebnih komunikacijskih storitev zagotavljajo zgolj na zahtevo (t.i. »on request«), saj že iz prvega odstavka 198. člena ZEKom-2 izhaja obveznost izvajalcev, da naročnike brezplačno obvestijo pred dosegom količinske oziroma finančne meje, ki jo določi agencija s splošnim aktom, in ob njenem dosegu.

Telekom Slovenije predlaga, da splošni akt začne veljati (še) devet mesecev po objavi v Uradnem listu.

Agencija odgovarja, da predlogu ne more slediti, saj je bilo v predhodnih pripombah SOEK (katerega član je tudi Telekom Slovenije) problematizirano, da se uvajajo številne prilagoditve različnim zakonskim ureditvam, kar bo v kratkem času povzročilo večkratno spreminjanje splošnih pogojev in s tem zmedo pri končnih uporabnikih. SOEK je takrat predlagal, naj rok veljave sovpada s 318. členom ZEKom-2, ki določa, da morajo operaterji svoje splošne pogoje prilagoditi določbam zakona v devetih mesecih po njegovi uveljavitvi. Agencija je takšnemu predlogu že sledila in upoštevala do te mere, da je skušala kar najbolj poenotiti vakacijske roke. Uvajanje novih rokov za uveljavitev konkretnega splošnega akta bi torej lahko vplivalo na večkratne spremembe splošnih pogojev, kar ni v interesu končnih uporabnikov, niti izvajalcev storitev. Poleg tega je agencija upoštevala nekatere najbolj pereče pripombe Telekoma Slovenije, zaradi česar meni, da podaljšanje rokov za implementacijo ni potrebno.



Pripombe SOEK:

SOEK vztraja, da bi bilo potrebno blokado omejiti le na podatkovne storitve, saj predlagane rešitve niso skladne s tehničnimi možnostmi operaterjev, v praksi pa bodo povzročile številne negativne učinke pri končnih uporabnikih. Blokada vseh medosebnih komunikacijskih storitev je nesprejemljiva in v nasprotju z zakonskimi določili. Operaterji nimajo na voljo tehnične opreme s katero bi lahko izvajali obračun posameznih medosebnih komunikacijskih storitev v realnem času. Predlagane rešitve so stroškovno in implementacijsko zelo zahtevne.

Agencija se v izogib ponavljanju sklicuje na gornji odgovor, ki ga je podala na pripombe Telekoma Slovenije. Kot je podrobneje pojasnjeno zgoraj, je agencija predlogu SOEK ugodila, saj predlog splošnega akta ne predvideva več blokade medosebnih komunikacijskih storitev, ohranja pa blokado storitev dostopa do interneta. Prav tako se za medosebne komunikacijske storitve ne zahteva spremljanje in obračunavanje v realnem času.

SOEK sprašuje, zakaj ni dovolj, da operater omogoči nadzor nad porabo s pomočjo aplikacij («Moj operater») ali SMS poizvedb? Razmisliti bi veljalo o naknadnem obveščanju končnih uporabnikov, zakaj je prišlo do višjega računa.

Agencija odgovarja, da so tovrstne rešitve operaterjev in vsakršno osveščanje končnih uporabnikov zaželeno in dobrodošlo. Vendar pa zagotavljanje informacij na zahtevo (t.i. »on request») oziroma naknadno («post festum»), ne zadosti prvemu odstavku 198. člena ZEKom-2, iz katerega izhaja obveznost izvajalcev, da naročnike brezplačno obvestijo pred dosegom količinske oziroma finančne meje, ki jo določi agencija s splošnim aktom, in ob njenem dosegu. Sicer pa je tudi obveščanje naročnikov na zahtevo v splošnem aktu že predvideno kot ena od dodatnih oblik obveščanja, ki pa ne nadomesti samodejnega obveščanja ob doseganju limitov porabe.