



Zadeva: **Odgovori na mnenja in pripombe zainteresirane javnosti na objavljeno Analizo storitve priključitve na javno komunikacijsko omrežje na fiksni lokaciji in dostopa do govorne komunikacijske storitve in interneta**

Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije (v nadaljevanju: *agencija*) je na podlagi 169. člena Zakona o elektronskih komunikacijah (Uradni list RS, št. 130/22 in 18/23-ZDU-10; v nadaljevanju: *ZEKom-2*) objavila Analizo storitve priključitve na javno komunikacijsko omrežje na fiksni lokaciji in dostopa do govorne komunikacijske storitve in interneta (v nadaljevanju: *Analiza*). Skladno s prvim odstavkom 269. člena ZEKom-2 je agencija izvedla javno posvetovanje in Analizo 26. 4. 2024 objavila na svoji spletni strani¹.

Do izteka roka, to je do 27. 5. 2024, je agencija prejela pripombe operaterja Telekom Slovenije d.d. (v nadaljevanju: Telekom Slovenije). Pripombe so bile dne 5. 6. 2024 objavljene na spletni strani agencije². Agencija v nadaljevanju objavlja povzetke pripomb iz javne razprave in svoje odgovore nanje.

Agencija je vse pripombe skrbno preučila in v nadaljevanju nanje podaja odgovore.

(1) Telekom Slovenije navaja, da imenovanje izvajalca dostopa do interneta ni več potrebno. Vlada Republike Slovenije je 25. 8. 2022 sprejela Načrt 2030, ki temelji na izhodišču, da je za zagotovitev dostopa do širokopasovnega omrežja za 107.932 gospodinjstev, ki so opredeljena kot možne bele lise, **potrebna in primerna uporaba javnih sredstev**.

V načrtu je med ključnimi vmesnimi cilji, ki morajo biti izpolnjeni do leta 2025, predvidena zagotovitev dostopa do interneta s hitrostjo najmanj 100 Mbit/s za vsa slovenska gospodinjstva, ki se lahko nadgradi v gigabitno hitrost. Načrt je tudi podlaga za usmerjanje finančnih sredstev mehanizma za okrevanje in odpornost ter finančnih sredstev kohezijske politike v obdobju 2021-2027 in drugih **javnih sredstev** na tem področju.

ZEKom-2 v 168. členu (razpoložljivost univerzalne storitve), v 2. odstavku določa: »**Agencija lahko imenuje enega ali več izvajalcev univerzalne storitve, kadar na podlagi analize stanja in predhodnega posvetovanja z zainteresirano javnostjo presodi, da storitev iz drugega odstavka prejšnjega člena na ozemlju Republike Slovenije ali njegovih delih ni mogoče zagotoviti v običajnih poslovnih okoliščinah ali z uporabo javnih sredstev.**«

Telekom Slovenije izpostavlja, da je v skladu s sprejetim Načrtom 2030 predvidena uporaba kohezijskih in **drugih javnih sredstev**, za doseganje hitrosti dostopa do interneta najmanj 100

¹ <https://www.akos-rs.si/javna-posvetovanja-in-razpisi/novica/agencija-objavlja-analizo-storitve-prikljucitve-na-javno-komunikacijsko-omrezje-na-fiksni-lokaciji-in-dostopa-do-govorne-komunikacijske-storitve-in-sirokopasovnega-interneta>

² <https://www.akos-rs.si/javna-posvetovanja-in-razpisi/novica/agencija-objavlja-prejeto-pripombo-k-analizi-storitve-prikljucitve-na-javno-komunikacijsko-omrezje-na-fiksni-lokaciji-in-dostopa-do-govorne-komunikacijske-storitve-in-sirokopasovnega-interneta>



Mbit/s do leta 2025.

Glede na določilo 168. člena ZEKom-2 zato določitev izvajalca dostopa ni potrebna. Temu pritrjuje tudi dejstvo, da večina držav članic širokopasovnega dostopa do interneta nima vključenega v nabor storitev univerzalne storitve (v nadaljevanju: USO).

V kolikor bi Agencija sedaj imenovala izvajalca USO storitev, bi imenovani izvajalec zagotavljanje USO storitve financiral iz lastnih sredstev izvajalca oz. v najboljšem primeru iz sredstev vseh operaterjev na trgu, v kolikor bi Agencija ustanovila kompenzacijski sklad iz 172. člena ZEKom2. Izbrani izvajalec USO bo na drugi strani, zaradi obveznosti gradnje komercialno nezanimivih priključkov, omejen pri investicijah na zanj komercialno zanimivih področjih.

Glede na vse zgoraj navedeno Telekom Slovenije predlaga, da se pristopi k spremembi 172. člena ZEKom-2 na način, da bo, v skladu z Načrtom 2030, kompenzacijski sklad, v okviru možnosti regulativnega okvira za dodeljevanje državnih pomoči, financiran iz javnih sredstev.

Agencija odgovarja, da je univerzalna storitev namenjena samo za primere, ko na drug način (tj. v običajnih poslovnih okoliščinah ali z uporabo javnih sredstev) ni mogoče zagotoviti dostopa do širokopasovnega interneta. Glede na plane države bo ta obveznost razmeroma majhna. Agencija vseeno ocenjuje, da naj obveznost ostane, da se v prehodnem obdobju v celoti prepreči digitalna izključenost prebivalcev in podjetij, kot tudi tistih, ki se nahajajo na področjih, kjer bo pri realizaciji plana prišlo do zamud.

Glede financiranja zagotavljanja univerzalne storitve je potrebna sprememba zakonodaje, ki pa ni v pristojnosti agencije.

- (2) Telekom Slovenije navaja, da Starlink zagotavlja pokrivanje celotnega ozemlja Republike Slovenije: Operater Starlink je pri Agenciji registriran za Fiksni širokopasovni dostop - Satelitski dostop tako na maloprodajnem kot na veleprodajnem trgu in zagotavlja dostopno ponudbo pod komercialnimi pogoji.**

Agencija je v Analizi dostopa zapisala, da je operater Starlink sicer prinesel dodatno ponudbo na tržišče dostopa s precej boljšimi parametri, kot jih ponujajo dosedanji ponudniki satelitskih komunikacij. Vendar pa omenjeni operater svoje pogodbe še precej spreminja, poleg višje cene pa si mora uporabnik tudi sam zvesti razmeroma zahtevno montažo opreme, kar pomeni dodatne ovire za del populacije (starejše, ljudi s posebnimi potrebami).

Telekom Slovenije se ne strinja z zapisanim. Cena storitve je nominalno res višja od cene za univerzalno storitev, vendar pa ima uporabnik pri Starlinku na voljo precej višjo hitrost prenosa podatkov. Iz ponudbe na spletni strani ponudnika izhaja, da »uporabniki Starlinka običajno dosegajo hitrosti prenosa med 25 in 220 Mbit/s, večina uporabnikov pa ima hitrosti nad 100 Mbit/s. Hitrosti nalaganja so običajno med 5 in 20 Mbit/s. Zakasnitev se giblje med 25 in 50 ms na kopnem in 100+ ms na odprtih vodah. Zaradi teh hitrosti je Starlink primeren za pretakanje, video klice, spletno igranje iger in drugo običajno gospodinjsko uporabo interneta«.

Kar se tiče montaže opreme, je Telekom Slovenije po ogledu navodil prepričan, da montaža ni zahtevna niti v primerjavi z »do it your self« montažo, ki jo ponujajo operaterji za dostop do lastnih fiksnih širokopasovnih storitev.

Na trgu torej obstaja komercialno primerljiva storitev, ki predstavlja stroškovno bistveno bolj

ugodno rešitev kot je izgradnja kateregakoli drugega omrežja, kot je ugotovila tudi Agencija v »Analizi vpliva spremembe splošnih aktov o določitvi prenosne hitrosti za funkcionalen dostop do interneta in o kakovosti univerzalne storitve«. Na strani 73 je pod tabelo 14-9 »Kumulativni neto stroški vzpostavitve in delovanja US s prenosno hitrostjo 30/3 Mbit/s za obdobje 5-ih let za različne deleže upravičencev, ki se odločijo za univerzalno storitev« zapisala, da se izkaže, da so stroški vedno najnižji za satelit na nizki orbiti (Starlink).

Agencija bo postopek določanja izvajalca univerzalne storitve izvajala skladno z določili 169. člena ZEKom-2. Najprej bo skladno s prvim odstavkom navedenega člena izvedla javni razpis. Če javni razpis ne bo uspešen, bo določila izvajalca skladno s četrtem odstavkom 169. člena. Agencija mora na problem gledati celostno, tako na ceno kot tudi na zanesljivost, kakovost in cenovno učinkovitost. Agencija mora skladno z ZEKom-2 tudi zagotoviti ukrepe za cenovno dostopnost storitve ter za to, da so na voljo vse storitve iz nabora, torej govorna komunikacijska storitev in dostop do interneta.

(3) Telekom Slovenije dalje predlaga, da naj agencija v primeru, če bo imenovala izvajalca univerzalne storitve, določi da so *izvajalci vsi operaterji, agencija pa o izvajalcu odloča od primera do primera.*

Agencija je to možnost predstavila v poglavju 6. Analize dostopa, kjer je zapisala, da obstajajo v državah članicah tudi drugi mehanizmi kako določiti izvajanje univerzalne storitve, kot je npr. določanje izvajalca univerzalne storitve od primera do primera.

Predlog Telekom Slovenije je skladen z 168. členom ZEKom-2, ki predvideva da agencija lahko imenuje enega ali več izvajalcev univerzalne storitve, kadar na podlagi analize stanja in predhodnega posvetovanja z zainteresirano javnostjo presodi, da storitev iz drugega odstavka prejšnjega člena na ozemlju Republike Slovenije ali njegovih delih ni mogoče zagotoviti v običajnih poslovnih okoliščinah ali z uporabo javnih sredstev.

Agencija bi bila v tem primeru vstopna točka za zahteve uporabnikov po dostopu do univerzalne storitve. Tako kot do sedaj na zahtevo izvajalca univerzalne storitve, bi na povpraševanje uporabnika preverila, ali gre morda pri povpraševanju na posameznem naslovu za upravičenca do univerzalne storitve. Agencija bi po prejetem vprašanju v roku nekaj dni preverila, ali so izpolnjeni pogoji, da je uporabnik upravičen do univerzalne storitve (npr. prijavljeno stalno prebivališče, ni drugih ponudb na trgu), in uporabniku sporočila odgovor. Hkrati bi ugotovila, kateri ponudnik je npr. z že obstoječim omrežjem najbližje upravičenemu naslovu in mu naložila izgradnjo priključka. Na predmetni način bi optimizirali stroške zagotavljanja univerzalnih storitev, breme pa bi bilo enakomerno porazdeljeno med operaterje skladno z razvitostjo njihove infrastrukture.

V kolikor bo Agencija določila izvajalca univerzalne storitve, naj oblikuje kompenzacijski sklad, ki naj se polni iz javnih sredstev, kot jih je za izgradnjo manjkajoče gigabitne infrastrukture predvidela država z Načrtom 2030.

Agencija odgovarja, da ne vidi dodane vrednosti predloga o imenovanju množice izvajalcev storitve. V Sloveniji obstaja zelo malo območij, kjer je prisotna infrastruktura drugih operaterjev, Telekomove pa ni. Pokritost z mobilnim signalom je v Sloveniji najvišja pri Telekomu Slovenije, ravno tako pokritost s fiksnim omrežjem. Delna izjema so OŠO območja.

Problem pri OŠO območjih pa je, da so operaterji OŠO velikokrat izključno veleprodajni operaterji, ki torej ne ponujajo storitev direktno na maloprodajnem trgu, na katerem storitev iščejo upravičenci. S stališča racionalnosti je gradnja vzporednega omrežja k OŠO omrežjem problematična, zato agencija pričakuje, da bosta ponudnik univerzalne storitve in operater OŠO našla ustrezno rešitev. Agencija bo navedeno vprašanje vnesla tudi v javni razpis za imenovanje izvajalca univerzalne storitve.

Glede kompenzacijskega sklada iz javnih sredstev se je agencija opredelila že pri odgovorih na točko (1).

(4) Telekom Slovenije nasprotuje predlogu agencije, da se prenosna hitrost z 31. 12. 2025 dvigne na 30 Mbit/s k uporabniku in 3 Mbit/s od uporabnika.

Telekom Slovenije nato navede storitve, ki jih mora omogočati univerzalna storitev in ki so navedene v 180. členu ZEKom-2.

Telekom Slovenije dalje navaja, da je agencija v letu 2024 izvedla Analizo prenosne hitrosti in namerava konec leta 2025 predpisano hitrost, primerno za širokopasovni dostop do interneta dvigniti na 30 Mbit/s (k uporabniku) in 3 Mbit/s (od uporabnika). Hkrati je agencija napovedala, da ni povsem izključena niti nadaljnja nadgradnja proti koncu obdobja veljavnosti odločbe.

Telekom Slovenije je pripombe na Analizo prenosne hitrosti že podal v okviru javnega posvetovanja in se nanje v celoti sklicuje. V nadaljevanju ponovno navaja bistvene argumente za ohranitev trenutno veljavne prenosne hitrosti, ki znaša 10 Mbit/s (k uporabniku) in 1 Mbit/s (od uporabnika):

- *Agencija je v Analizi dostopa na strani 33 zapisala: "Tehnično gledano storitve z zgornjega seznama (opomba: seznam storitev iz 180 člena ZEKom-2) niso zelo zahtevne s stališča prenosne hitrosti, čeprav so nekatere nenatančno oziroma le na splošno definirane."*

Glede na to, da se nabor storitev, ki jih mora omogočati hitrost primerna za širokopasovni dostop do interneta ni spremenil, je nerazumljivo stališče Agencije, da bo za enak nabor storitev z letom 2026 potrebna bistveno višja prenosna hitrost.

- *Agencija je, ne da bi kriterij posebej utemeljila, za izračun potrebne hitrosti uporabila štiričlansko gospodinjstvo, pri čemer predvideva, da trije člani gospodinjstva hkrati delajo od doma oz. sodelujejo v izobraževalnem procesu na daljavo, kar je po mnenju Telekoma Slovenije popolnoma nerealna predpostavka. Iz javno dostopnih podatkov je namreč razvidno, da je povprečno število članov posameznega gospodinjstva v Sloveniji 2,41. Celo v Analizi prenosne hitrosti v letu 2020, v času največjih omejitev zaradi epidemije Covid-19, je Agencija predpostavila, da od doma dela le en član gospodinjstva, en član pa sodeluje v izobraževalnem procesu na daljavo.*
- *Pri oceni števila gospodinjstev, ki so potencialni upravičenci do univerzalne storitve dostopa do interneta je Agencija upoštevala v preteklosti izražen tržni interes Telekoma Slovenije na način, da za ta gospodinjstva Telekom Slovenije, kot trenutni izvajalec univerzalne storitve, ni upravičen do vračila neto stroškov zagotavljanja univerzalne storitve. Nasprotno pa Agencija pri oceni števila gospodinjstev ni upoštevala izražene tržnega interesa drugih operaterjev, s sledečo obrazložitvijo: »Ko bodo napovedane priključne točke na voljo, gospodinjstvo, ki bo imelo na voljo*

ново priključno točko, ne bo več upravičeno do univerzalne storitve in Telekom Slovenije kot ponudnik univerzalne storitve posledično ne bo več upravičen do povračila neto stroškov.«

Agencija ni pojasnila, zakaj ni upoštevala tržnega interesa, ki so ga izrazili drugi operaterji, saj je tržni interes zavezujoč za vse in bi ga tako morala Agencija v celoti upoštevati.

- *Agencija je v Analizi podala pregled prakse evropskih držav, iz katere je jasno razvidno, da je večina držav, v kolikor ima naloženo obveznost zagotavljanja univerzalne storitve, kot primerno prenosno hitrost za zagotavljanje univerzalne storitve določila hitrost 10/1 Mbit/s. Telekom Slovenije zato ne razume motiva regulatorja za takšen dvig hitrosti, ki bi od tega bistveno odstopal, prav tako pa ni zaznati, da bi se večje število držav odločilo za dvig hitrosti v prihodnje.*

Telekom Slovenije je, tudi glede na prakso večine drugih evropskih držav, prepričan da sedanja prenosna hitrost 10 Mbit/s (k uporabniku) in 1 Mbit/s (od uporabnika), ter trenutno veljavna količina podatkov v višini 75 GB, omogoča zagotavljanje storitev, kot so opredeljene v 180. členu ZEKom-2.

Telekom Slovenije zato agencijo poziva k ponovnemu premisleku glede smotrnosti in razumnosti napovedanega povišanja prenosne hitrosti za širokopasovni dostop v okviru univerzalne storitve.

Agencija odgovarja, da je na zgornje pripombe Telekoma Slovenije že odgovorila v javni razpravi o predlogu spremembe prenosne hitrosti.

Glede dviga prenosne hitrosti agencija poudarja, da je splošen trend, da je za enako storitev na splošno potrebna vedno večja pasovna širina. Ravno tako je pojasnila, da je z zajemom gospodinjstev s štirimi ali manj člani zajela večino (ne pa vseh gospodinjstev). Ker je univerzalna storitev namenjena vsem prebivalcem Republike Slovenije, ni prav, da se jo preračuna na povprečno število članov gospodinjstva, temveč na število, ki pokriva večino gospodinjstev.

Agencija pojasnjuje, da je poskušala oceniti zgornjo mejo stroškov, zato ni upoštevala napovedanega tržnega interesa drugih operaterjev. Poleg tega so se v preteklosti namreč pri izvajanju investicij na podlagi podpisanih zavez (tržnega interesa) dogajale zamude in tudi odpovedi pogodb. Tržni interes Telekoma Slovenije pa je morala upoštevati, saj na teh področjih Telekom Slovenije ne more uveljavljati povračila neto stroškov (prepoved dvojnega sofinanciranja).

Glede na prakso držav pa Slovenija navaja priporočilo BEREC³, ki nedvoumno podpira povečanje prenosnih hitrosti.

(5) Telekom Slovenije ugotavlja, da bi vsi pogoji ob morebitnem javnem razpisu oz. ob imenovanju izvajalca morali biti znani. Agencija je v Analizi dostopa na strani 55 zapisala: »Trenutno veljavna prenosna hitrost omogoča delovanje vseh storitev, ki so navedene v drugem odstavku 180. člena ZEKom-2, torej ustreza na novo postavljenim minimalnim

³ https://www.berec.europa.eu/system/files/2024-03/BoR%20%2824%29%2040_Best%20Practice%20Adeq%20Broadband%20final.pdf



standardom Evropske Unije. Ker velja splošni trend, da se potrebna pasovna širina za enake storitve s časom zaradi dviga kvalitete teh storitev povečuje, bo agencija skoraj zagotovo prilagodila Splošni akt o prenosni hitrosti primerni za širokopasovni dostop do interneta še v času veljavnosti načrtovane odločbe (to je do decembra 2029) v skladu s povečevanjem ciljnih hitrosti dostopa do interneta (30 Mbit/s), povsem pa ni izključena niti nadaljnja nadgradnja proti koncu obdobja veljavnosti odločbe.»

Agencija v ničemer ne argumentira svoje navedbe glede prihodnjega povečanja potrebne pasovne širine za enak nabor storitev. 180. člen ZEKom-2 namreč natančno določa, katere storitve mora omogočati prenosna hitrost, primerna za širokopasovni dostop do interneta. V kolikor se obseg storitev ne bo širil, oziroma zakonsko ne bo predpisana višja kakovost storitev kot je danes, trenutno veljavna hitrost ustreza zakonskim obveznostim.

Napoved spreminjanja lastnosti storitve, ki bo predmet morebitnega javnega razpisa oziroma odločbe v »postopku določitve izvajalca univerzalne storitve priključitve na javno komunikacijsko omrežje«, na podlagi katere bo moral izvajalec zagotavljati univerzalno storitev pomeni povečanje stroškov za izvajalca univerzalne storitve in ni v skladu z načelom predvidljivosti. Izvajalec univerzalne storitve ni seznanjen s pogoji, pod katerimi bi moral zagotavljati univerzalno storitev, saj se npr. s povečanjem hitrosti bistveno poveča tako število upravičencev kot strošek vzpostavitve univerzalne storitev.

Telekom Slovenije, glede na zgoraj podane argumente, nasprotuje imenovanju izvajalca dostopa do univerzalne storitve, saj je vsem uporabnikom na voljo cenovno primerljiva in dostopna komercialna storitev.

Agencija odgovarja, da bo morebitno spremembo prenosne hitrosti tudi v bodoče izvedla skladno z zakonodajo, kar pomeni, da bo pripravila novo Analizo vpliva spremembe prenosne hitrosti in izvedla javno posvetovanje, na katerem bodo deležniki predstavili svoje mnenje in utemeljili svoje morebitne nasprotne predloge.

Agencija je zapisala, da ne izključuje spremembe prenosne hitrosti, kar še zdaleč ne pomeni, da sprememba nujno bo. Glede na hiter razvoj elektronskih komunikacij na splošno in glede na možnost spremembe regulatornega okvira tudi na evropskem nivoju, agencija morebitnih sprememb ne more izključiti in na to je opozorila tudi zainteresirano strokovno javnost.