

Kabinet uprave
Služba za pravne zadeve in regulativo

Številka: 70/02- -14
Datum: 20.6.2014

Agencija za komunikacijska omrežja in storitve
Republike Slovenije

Prejeto:	24-06-2014	Sig. Z.:	0214
		Pri:	
Številka zadeve:	38241-3/2014/17		Vred:
Vrednost:			

**Agencija za komunikacijska omrežja
in storitve Republike Slovenije**
Stegne 7, p.p. 418
1001 Ljubljana

Zadeva: Pripombe na analizo upoštevne trga 3 »Zaključevanje klicev v posamičnih javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji«

Zveza: Javni poziv objavljen na spletni strani APEK, dne 23.5.2014; opr. št. 38241-3/2014/5

Spoštovani,

na osnovi poziva Agencije za komunikacijska omrežja in storitve RS (v nadaljevanju: Agencija) posredujemo svoje pripombe na objavljeno ponovljeno Analizo upoštevne trga 3 »Zaključevanje klicev v posamičnih javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji - medoperaterski trg« (v nadaljevanju: Analiza), v kateri Agencija definira upoštevni trg, ugotavlja prevladujoč položaj posameznih operaterjev ter predlaga naložitev določenih obveznosti iz 102. do 106. člena ZEKom-1. Zaradi lažjega pregleda v nadaljevanju podajamo svoje pripombe k posameznim poglavjem, kot le-ta izhajajo iz objavljene Analize.

3.1. Javno dostopne telefonske storitve na fiksni lokaciji

V drugem odstavku na strani 17 Analize pri operaterju T-2 d.o.o. manjka navedba, da operater storitve izvaja tudi z uporabo širokopasovnega dostopa preko bitnega toka družbe Telekom Slovenije, d.d..

3.3. Povezovanje operaterjev z omrežjem družbe Telekom Slovenije, d.d.

V navedenem poglavju naj se v drugem odstavku na strani 21 Analize ustrezno popravi navedba o povezovanju operaterjev na nivoju PX s centralami Telekoma Slovenije. Povezava na PX nivo se v Analizi omenja zgolj pri družbah T-2 d.o.o. in Amis d.o.o., družbe Detel Global d.d. pa se ne omenja. Družba Detel Global d.d. je na SX nivo povezana le delno, delno pa je povezana tudi na PX in IX nivo. Zgoraj omenjeni podatek je družba Telekom Slovenije Agenciji tudi posredovala.

3.4. Postopen prehod s TDM na all-IP omrežje družbe Telekom Slovenije d.d.

Z namenom pravilnega prikaza stanja Agencijo pozivamo, da se v tretjem odstavku na strani 22 Analize pred zadnjim stavkom doda še naslednje besedilo:

»V okviru optimizacije TDM omrežja se ukinjajo posamezne centrale na PX nivoju tako, da se dostopovni moduli povežejo na MGW/SGW opremo, ki je postavljena na lokacijah SX nivoja. Naročniki se prav tako priključijo na migracijsko centralo.«

V sliki 8 je potrebno dodati še prikaz ukinjanja PX/SX central, pri katerem se ohrani dostopovni modul (LC), ki se prek MGW-jev veže na migracijski SSW.

V petem odstavku na strani 24 Analize je potrebno spremeniti zadnji stavek tako, da bo odražal dejansko stanje:
»Družba zaključuje večji delež prometa v omrežju iz lastnega omrežja, vendar je opazen trend zmanjševanja tega deleža. Vedno več potrebne kapacitete vmesnikov MGW/SGW bo uporabljene za zagotavljanje potreb zaključevanja klicev iz drugim omrežij. Ker bo postopek migracije potekal počasi in trajal še več let, je jasna potreba po dodatnih vmesnikih MGW/SGW, do katere bo prišlo le zaradi zahtevanega prehoda na IP medomrežno povezovanje.«

IP-zacija omrežja Telekoma Slovenije se izvaja v skladu s trendom padanja TDM priključkov, razpoložljivimi sredstvi za vlaganje v IP-zacijo in razpoložljivim kadrom, ki je potreben za predmetno izvajanje. Pri tem se sledi ekonomski upravičenosti, kar pomeni, da se migracije dela z minimalnimi investicijami, ker IP-zacija prinaša minimalne prihranke pri stroških, ne prinaša pa nobenih dodatnih prihodkov. Torej se ta IP-zacija izvaja predvsem na osnovi upadanja TDM naročnikov in optimizaciji sproščene opreme. V okviru optimizacije TDM omrežja se ukinjajo posamezne centrale na PX nivoju tako, da se dostopovni moduli povežejo na višji nivo ali na druga stikala. Popolna migracija iz TDM v IP se bo izvedla šele takrat, ko se bo trend zmanjševanja števila uporabnikov na TDM omrežju ustavil in bo znana ocena števila priključkov, za katere se bo izvedla migracija. Iz kvartalnih poročil AKOS je jasno razviden trend upadanja števila priključkov IP telefonije družbe Telekom Slovenije, s tem pa se povečuje delež prometa, ki se zaključuje iz drugih omrežij v primerjavi z lastnim prometom. Iz tega razloga ne drži, da bodo potrebne kapacitete vmesnikov MGW/SGW uporabljene v največji meri za zagotovitev lastnih potreb zaključevanja klicev.

6.1. Obveznost dopustitve operatorskega dostopa do določenih omrežnih zmogljivosti in njihove uporabe

Agencija je v prvem odstavku na strani 57 Analize zapisala, da *»družbe ne smejo zavrniti že odobrenega operatorskega dostopa do zmogljivosti. ... Pri tem naj posamezni operaterji s pomembno tržno močjo sledijo Priporočilu o ravnanju operaterju v primeru nerazumnih zahtev za operatorski dostop, ki ga je izdala Agencija.«*

Telekom Slovenije poziva Agencijo, da zgornjo dikcijo popravi tako, da se bo zadnji stavek glasil: *» Pri tem morajo posamezni operaterji s pomembno tržno močjo slediti Priporočilu o ravnanju operaterjev v primeru nerazumnih zahtev za operatorski dostop, št. 0073-23/2013/14 z dne 24.6.2013, ki ga je izdala agencija.«* Na ta način bi Agencija vzpostavila mehanizem v primeru nerazumnih zahtev za operatorski dostop.

6.4. obveznost cenovnega nadzora in stroškovnega računovodstva

Agencija v navedenem poglavju Analize navaja, da se je pri nalaganju stroškovnih obveznosti oprla na dosedanje izkušnje, dobre prakse drugih regulatorjev in na določila Priporočila komisije z dne 7. maja 2009 o regulaciji cen zaključevanja klicev v fiksni in mobilni omrežjih EU (2009/396/ES), UL EU L 124/67 z dne 20.5.2009 (v nadaljevanju: Priporočilo komisije), ki naj bi bilo po mnenju Agencije pravno zavezujoče. Kljub napotilu 207. člena ZEKom-1, da mora Agencija v kar največji meri upoštevati priporočila Evropske komisije, želi Telekom Slovenije v zvezi s slednjim opozoriti, da 288. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije določa veljavnost in učinek ukrepov, ki so na voljo institucijam EU. Priporočilo komisije torej ni pravno zavezujoče, pač pa ima le naravo napotka nacionalnim regulatornim organom pri izvrševanju njihovih obveznosti, kljub temu, da 207. člen ZEKom-1 napotuje Agencijo, da pri svojem delu v največji možni meri upošteva priporočila Evropske komisije.

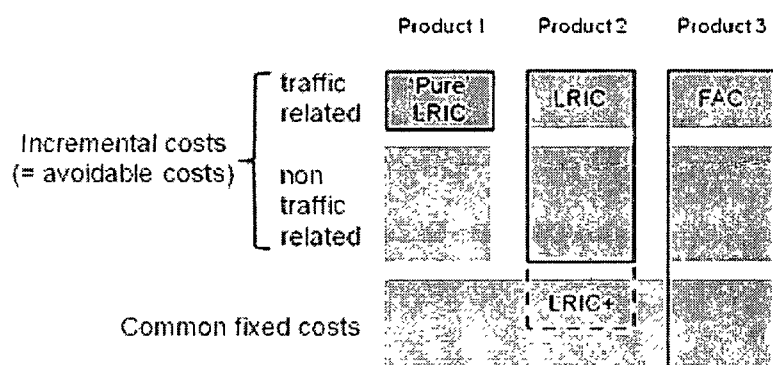
6.4.1. Opis stroškovne metodologije

Agencija je pri izračunu cene uporabila stroškovni model čistih dolgoročnih prirastnih stroškov (»pure LRIC«). Uporaba metode pure LRIC po mnenju Telekoma Slovenije ni ustrezna.

Iz opisa metodologije stroškovnega modela izhaja, da slednji ne upošteva vseh relevantnih stroškov, povezanih z izvajanjem storitve zaključevanja klicev. Agencija pri izračunu cene ni upoštevala stroškov, ki niso neposredno odvisni od prometa (tj. se ne povečujejo z večanjem obsega prometa), so pa vsekakor **nujno potrebni** za zagotavljanje predmetne storitve.

Storitvi zaključevanja klicev tudi ni bil pripisan ustrezen delež skupnih stroškov poslovanja, ki bremenijo operaterja in so potrebni za izvajanje vseh poslovnih funkcij operaterja. Razlike v stroškovnih metodologijah prikazuje slika 1.

Slika 1: Prikaz različnih stroškovnih modelov



Vir: Cullen International

Iz Slike 1 je razvidno, da je potrebno ustrezen delež stroškov pripisati vsakemu posameznemu proizvodu oz. storitvi, sicer stroškovna cena posameznega proizvoda ne odraža vseh relevantnih stroškov, posledično tudi ne upošteva vseh vloženi sredstev za proizvodnjo le tega. Tako »pure LRIC« cena upošteva le manjši del vseh stroškov, povezanih z zagotavljanjem storitve zaključevanja klicev, saj ne upošteva niti vseh prirastnih stroškov storitve. Ustrezen stroškovni standard za obveznosti, povezane s cenovnim nadzorom, bi bil zato FAC oz. LRIC+, ki upoštevatata vse prirastne stroške posamezne storitve, povečane za ustrezen delež skupnih stroškov.

Da je temu res tako, lahko dokažemo s preizkusom. Zamislimo si hipotetičnega operaterja, ki vse svoje storitve prodaja po »pure LRIC« ceni. Ker stroškov, ki jih stroškovni standard »pure LRIC« ne upošteva, ne bi mogli razporediti na nobeno storitev, bi tovrsten operater nujno posloval z izgubo in bi torej ne dosegal primerne donosa. Z uporabo stroškovnega standarda »pure LRIC« za storitev zaključevanja klicev v fiksni omrežjih, z delom relevantnih stroškov za zagotavljanje predmetne storitve prekomerno obremenimo druge storitve.

S tovrstnim ukrepom Agencija tudi omogoča navzkrižno subvencioniranje operaterjev, ki jih upoštevni trg 3 ne zajema, saj jim omogoča koriščenje storitve zaključevanja klicev v fiksni omrežjih v Sloveniji po ceni, ki ne pokriva vseh relevantnih stroškov storitve, njihovo plačilo za predmetno storitev bo zato ustrezno prenizko. Privilegirani oz. subvencionirani operaterji bodo vsi mobilni operaterji v Sloveniji ter fiksni in mobilni operaterji v EU in izven EU.

Po prepričanju družbe Telekom Slovenije uporaba stroškovnega standarda »pure LRIC« ni skladna s 106. členom ZEKom-1, ker ne zagotavlja primerne stopnje donosnosti naložb glede na vložena sredstva in zato ni primerna za naložitev obveznosti kontrole cen.



Telekom Slovenije poziva Agencijo, da za potrebe ukrepa cenovne regulacije uporabi model LRIC+, s čimer bo primerna stopnja donosnosti (WACC) aplicirana **na vsa za predmetno storitev potrebna angažirana sredstva**. Za tovrsten model se je med drugim odločil tudi nemški regulator.

Agencija se nikjer v Analizi ne opredeli do splošnih in skupnih stroškov. Po njenem mnenju se tem stroškom operaterji v prirastnem modelu očitno lahko izognejo. Operaterji bodo morali svoje splošne in skupne stroške torej ali prevaliti na končne uporabnike ali pa jih prevaliti na druge storitve. To pomeni, da Agencija operaterje sili v take cene, s katerimi ne bodo mogli pokrivati vseh stroškov, ki pripadejo tej storitvi. Cene storitev, na katere bodo operaterji prevallili ta del stroškov, bodo tako morale biti nad učinkovito ravnilo.

Metodologija, ki jo je Evropska komisija določila v svojem Priporočilu, naj bi vodila k večjemu poenotenju veleprodajnih cen zaključevanja klicev v EU. Po pregledu cen, ki so jih države članice s pomočjo metode pure BU LRIC že izračunale in uveljavile, pa lahko ugotovimo, da med cenami prihaja do velikih odstopanj. Cene, ki so jih v posameznih državah izračunali nacionalni regulatorji, so zelo različne in nimajo skupnega imenovalca. Tako nekatere cene, potrjene s strani Evropske komisije kot pravilne, zelo odstopajo navzgor ali navzdol. Tako je Velika Britanija izračunala ceno 0,0404 € centa/min, Madžarska 0,134 € centa/min, Bolgarija pa kar 0,256 € centa/min. Razlika med najvišjo in najnižjo ceno izračunano po enakem modelu znaša več kot 500%. O kakšni enotnosti, ki naj bi jo prinašal izbrana metodologija, tako očitno ne moremo govoriti.

Ob tem naj omenimo tudi dejstvo, da ima trenutno (na dan 1.6.2014) le 12 od 28 držav članic EU uveljavljeno ceno, ki je izračunana s pomočjo pure LRIC modela.

Tabela 1: države, kjer so regulatorji uveljavili ceno zaključevanja klicev izračunano z metodologijo pure LRIC

Zap. št.	Države z uveljavljeno ceno izračunano na podlagi pure LRIC
1	Avstrija
2	Bolgarija
3	Danska
4	Francija
5	Grčija
6	Irska
7	Italija
8	Madžarska
9	Malta
10	Slovaška
11	Švedska
12	Združeno kraljestvo

Vir: Cullen International, vpogled 9.6.2014

Agencija v zadnjem odstavku na strani 66 navaja, da model Agencije temelji na arhitekturi hipotetičnega omrežja naslednje generacije, za katerega je značilno, da omogoča prenos in distribucijo vseh storitev preko skupnega IP hrbtničnega omrežja. Vsi govorni klici se ne glede na to, ali izvirajo in se zaključujejo v omrežju ponudnika ali se zaključujejo v omrežju alternativnega operaterja, predajajo na IP nivoju. Medomrežno povezovanje tako ni več izvedeno preko medijskih prehodov na IP nivoju. Agencija posledično teh elementov v svojem modelu ne upošteva. Agencija pri tem spregleda, da se velika količina prometa v omrežju Telekoma Slovenije še vedno zaključuje pri TDM uporabnikih. Agencija celo sama na strani 23 Analize ugotavlja, da sta dobri dve tretjini priključkov še vedno priključeni v TDM omrežju Telekoma Slovenije.

Uporabljena arhitektura hipotetičnega omrežja naslednje generacije je v nasprotju z dejanskim stanjem na slovenskem trgu. Model bi moral temeljiti na izbiri učinkovitih tehnologij, ki se lahko zagotovijo v obdobju, ki ga



model obravnava. Vsi medomrežno povezani operaterji se danes z omrežjem Telekoma Slovenije povezujejo preko TDM sistemov z uporabo MGW-ja (Media Gatewaya), kljub temu, da Telekom Slovenije ponuja IP-IP medomrežno povezavo. Razlog za to tiči tudi v regulaciji cen. Za ceno minute na IP-IP povezavi bi operaterji lahko zaračunali le simetrično ceno, pri TDM povezavi pa lahko računajo na nesimetrično ceno. V kolikor bi danes na trg prišel nov operater, bi se zelo verjetno odločil za nakup MGW-ja in izkoristil omogočeno mu razliko v ceni.

Hkrati se fiksni operaterji tudi z mobilni omrežji lahko v tem trenutku povezujejo le s pomočjo MGWjev. Mobilna omrežja niso in še nekaj časa ne bodo pripravljena za IP-IP medomrežno povezovanje. Mobilno omrežje Telekoma Slovenije že uporablja nekatere IP elemente, vendar pa še ni in v kratkem tudi še ne bo pripravljeno za medomrežno povezovanje preko IP – IP povezave. Mobilno omrežje uporablja nekatere flage, ki jih IP-IP medomrežno povezovanje ne podpira. Ocenjujemo, da mobilno omrežje za poizkusno IP – IP medomrežno povezovanje ne bo pripravljeno prej kot v enem letu, vendar pa bo potrebno daljše obdobje vzporednega delovanja. Enako po našem poznavanju slovenskega trga velja tudi za ostale mobilne operaterje.

Prav tako se v TDM omrežju zaključujejo vsi klici v sili. Že zaradi tega mora hipotetični model učinkovitega operaterja vsebovati tudi TDM omrežje in s tem MGW-je, ker ga potrebuje za zaključevanje klicev v sili. URSZR še več let ne bo pripravljen na prehod na NGN klic v sili, zato za zagotavljanje te storitve še vedno rabijo ISDN PRA priključke.

Če bi Agencija želela slediti Priporočilu komisije, kot to zatrjuje v Analizi, bi to dejstvo morala upoštevati, saj je hibridno (TDM/NGN) omrežje tisto, ki ga je na trgu racionalno zagotoviti v obdobju, ki ga model obravnava.

Mreža Telekoma Slovenije ostaja mreža, v kateri se zaključuje največ fiksnega prometa v Sloveniji. Agencija bi zato morala upoštevati dejansko razmerje med TDM in IP prometom v omrežju Telekoma Slovenije in dejstvo, da bo Telekom Slovenije za prehod na all IP mrežo potreboval še nekaj časa.

Telekom Slovenije bo imel z uvedbo IP medomrežnega povezovanja v prehodnem obdobju velike dodatne stroške z zaključevanjem klicev k uporabnikom, ki se nahajajo v TDM omrežju. Pri tem večinoma ne gre za dodatne stroške zaradi lastnih potreb, temveč zaradi potrebe zaključevanja klicev iz omrežij drugih operaterjev, ki bodo potekali po IP medomrežni povezavi. Iz tega razloga bo moral Telekom Slovenije dokupiti dodatno opremo, predvsem MGW vmesnike in ustrezne licence. Glede na dejstvo, da bodo ti dodatni stroški nedvomno nastali v povezavi z uvedbo IP medomrežnega povezovanja, je nerazumno, da se ti dodatni stroški v nobenem delu ne odražajo in upoštevajo v stroškovnem modelu za izračun cen.

V podkrepitev zgornjih navedb, želimo opozoriti tudi na izsledke iz Raziskave o mesečnih izdatkih gospodinjstev za storitve elektronskih komunikacij 2013 (v nadaljevanju: Raziskava), ki jo je s pomočjo zunanjega izvajalca opravila Agencija. Iz objavljene Raziskave enako izhaja, da je delež IP priključkov le 30%. Prav gotovo zanimiv in pomemben podatek pa je, da bi le 17% uporabnikov zamenjalo svoj klasični priključek za IP priključek. Iz rezultatov Raziskave tako sledi, da imamo pred seboj več let trajajoč proces zamenjave tehnologije pri TDM naročnikih, kar je za operaterja bistveno dražji način prehoda na all IP omrežje. Nikakor se ta proces zamenjave tehnologije oz. prehod ne bo zgodil v roku enega leta.

6.4.2. Predlagane obveznosti cenovnega nadzora

Agencija je v Analizi trga zapisala, da bo uvedba predlagane stroškovne cene za zaključevanje klicev imelo pozitivne učinke na končne uporabnike fiksnih govornih storitev. Agencija ob tem pozablja, da je na trgu razlika med trenutno veljavno veleprodajno ceno in ceno, ki jo namerava uveljaviti, v nekaterih primerih več kot desetkratna in da bi nenaden prehod na novo izračunano stroškovno ceno operaterjem predstavljal prevelik nenadni upad prihodkov, da bi se lahko učinkovito prilagodili novi stroškovni ceni s tem, da bi ustrezno in pravočasno zmanjšali lastne stroške. Operaterji namreč svoje aktivnosti povečini načrtujejo vsaj za eno leto v naprej. Telekom Slovenije tudi ugotavlja, da so se posamezne države članice EU zaradi velikih razlik v



izračunanih cenah odločile za postopno znižanje cen. Večina regulatorjev je za uveljavitev polne all IP cene omogočila postopno znižanje cen v korakih, ki so trajali po eno leto. Agenciji zato predlagamo, da najprej izračuna ceno za hibridno omrežje, tako da vključi med stroške vsaj MGW vmesnike in da določi, da znižana enotna cena velja od 1.9.2014, izračunana all-IP cena (0,0876 €centa) pa s 1.9.2015 in na ta način omogoči primeren čas za prehod.

Agencija v predlogu cenovnih ukrepov določa ceno zaključevanja govornih klicev v posamičnih javnih fiksni omrežjih, ki naj bi jo naložila vsem operaterjem s pomembno tržno močjo, ki bo znašala 0,000876 €/min in bo stopila v veljavo v naslednjem veleprodajnem obračunskem obdobju po začetku veljavnosti posamezne regulatorne odločbe na predmetnem upoštevem trgu.

Operater mora imeti možnost, da postavi take cene, ki odražajo njegove stroške in vključujejo tudi pribitke, iz katerih financira nadaljnji razvoj svojih storitev. Brez investicij ne bo razvoja, kar bo na dolgi rok negativno in ne pozitivno vplivalo na ponudbo za končne uporabnike.

Stališče Agencije, izraženo v tem postopku, predstavlja znaten odmik od dosedanjih naziranj Agencije glede stroškovne naravnosti cen zaključevanja klicev in uvajanja ukrepov cenovne regulacije v več korakih (glide path).

Družbi Telekom Slovenije se nalaga obveznost, da še najmanj eno leto omogoči obstoječe TDM medomrežne povezave, zato bi v tem prehodnem obdobju morali upoštevati bolj realne cene zaključevanja klicev učinkovitega operaterja.

Telekom Slovenije je v pripombah na predhodno poglavje obširno obrazložil, zakaj bi Agencija morala izračunati ceno za hibridno omrežje, tako da bi med stroške vključila vsaj MGW vmesnike in nato naložiti obveznost, da tako znižana enotna cena velja od 1.9.2014, izračunana all-IP cena (0,0876 €centa) pa s 1.9.2015 in bi na ta način operaterjem omogočila primeren čas za prehod.

Obveznost zagotavljanja obstoječe TDM medomrežne povezave se družbi Telekom Slovenije nalaga za najmanj eno leto od uveljavitve novih obveznosti. V tem času Telekom Slovenije sploh ne more uveljaviti »modela učinkovitega operaterja«, zato je naložitev te cene nepravilna za družbo Telekom Slovenije.

Iz Analize prav tako ni razvidno, kaj se bo zgodilo z morebitnimi novimi operaterji s svojim omrežjem in naročniki, ki se bodo na trgu pojavili po opravljeni Analizi in izdaji odločb o določitvi operaterjev s pomembno tržno močjo. Telekom Slovenije meni, da bi morala Agencija predvideti mehanizem kako bo takšne nove akterje na trgu čim prej opredelila za operaterje s pomembno tržno močjo in jim določila ceno zaključevanja klicev v novo nastalo omrežje. V izogib sprožanja raznih medoperaterskih sporov v zvezi z določanjem cen zaključevanja klicev in neenakih pogojev predlagamo, da Agencija pri določitvi cene zaključevanja klicev obrazloži in zapiše, da bo s strani Agencije izračunana in določena vsakokrat veljavna cena za zaključevanje klicev enako veljala tudi za novo vstopajoče operaterje, ki v času nastanka Analize in določitve operaterja s pomembno tržno močjo še niso delovali na trgu in jim bo takšen položaj ugotovljen in obveznosti naložene naknadno v najkrajšem možnem času, skladno z dejanskim stanjem na trgu zaključevanja klicev v posamičnih javnih fiksni telefonskih omrežjih.

S spoštovanjem!

