

Odgovori na mnenja in pripombe zainteresirane javnosti na objavljene dopolnitve analize upoštevne trga 4 »Veleprodajni visokokakovostni dostop na fiksni lokaciji« po notifikaciji pri Evropski Komisiji

Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije (v nadaljevanju: agencija) je na podlagi 100. člena Zakona o elektronskih komunikacijah (Ur. l. RS, št. 109/2012, 110/2013, 40/2014 - ZIN-B, 54/2014 - odl. US, 81/2015, 40/2017, v nadaljevanju: ZEKom-1) izdelala analizo upoštevne trga 4 »Veleprodajni visokokakovostni dostop na fiksni lokaciji« (v nadaljevanju: Analiza) in jo 27. 10. 2017 objavila na spletni strani.¹ Agencija je v predmetni analizi ugotovila, da je na tem upoštevem trgu operater s pomembno tržno močjo družba Telekom Slovenije d. d. ter zanjo predlagala regulatorne ukrepe.

Ker je agencija pred sprejemanjem ukrepov na trgu elektronskih komunikacij, ki bodo pomembno vplivali na trg, skladno z 204. členom ZEKom-1, dolžna pridobiti in primerno upoštevati mnenja zainteresirane javnosti, je izvedla javno posvetovanje z zainteresirano javnostjo, ki je potekalo do 1. 12. 2017. V okviru javnega posvetovanja je agencija prejela pripombe in mnenja od družb A1 Slovenija, d. d., T-2, d. o. o., Telekom Slovenije, d. d. in Telemach, d.o.o. Agencija je odgovore, v katerih se je opredelila do prejetih pripomb, in dopolnjeno besedilo Analize objavila 11. 1. 2018.²

Agencija je postopek notifikacije Analize pri Evropski komisiji začela 10. 1. 2018. Ker je agencija v postopku notifikacije opravila določene dopolnitve analize, je pred sprejetjem ukrepov na predmetnem upoštevem trgu izvedla ponovno javno posvetovanje z zainteresirano javnostjo.

V ta namen je agencija na spletni strani 20. 11. 2018 objavila dopolnitve Analize po notifikaciji pri Evropski komisiji³ in izvedla ponovno javno posvetovanje z zainteresirano javnostjo, ki je potekalo do 20. 12. 2018. Ponovno javno posvetovanje se je nanašalo samo na dopolnitve Analize, saj je agencija postopek v zvezi s prvotno vsebino javno objavljene analize že zaključila, pri čemer je vsebino kot tudi odgovore agencije tudi že notificirala pri Evropski komisiji. V podanem roku je tako agencija prejela mnenje družbe Telekom Slovenije, d. d., Cigaletova 15, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju: Telekom Slovenije), in prejeta mnenje brez vsebovanih poslovnih skrivnosti 3. 1. 2019 objavila na spletni strani.⁴

Agencija v nadaljevanju, skladno s tretjim odstavkom 204. člena ZEKom-1, podaja odgovore na prejeta mnenja in pripombe, v katerih navaja način, kako so bila upoštevana oziroma razloge, zaradi katerih niso bila upoštevana, pri čemer prejeta mnenja smiselno povzema.

¹ <https://www.akos-rs.si/analiza-upostevnega-trga-4-»veleprodajni-visokokakovostni-dostop-na-fiksni-lokaciji«>

² <https://www.akos-rs.si/odgovori-agencije-na-pripombe-operaterjev-na-analizo-upostevnega-trga-4>

³ <https://www.akos-rs.si/dopolnitve-analize-upostevnega-trga-4-»veleprodajni-visokokakovostni-dostop-na-fiksni-lokaciji«->

⁴ <https://www.akos-rs.si/pripombe-zainteresirane-javnosti-na-dopolnitev-analize-upostevnega-trga-4>

Poleg spodaj povzetih pripomb, ki se nanašajo na dopolnitve Analize, je družba Telekom Slovenije v ponovnem javnem posvetovanju posredovala še dodatne pripombe, ki se ne nanašajo na vsebino dopolnitev Analize, na katere pa je agencija odgovore posredovala že v sklopu predhodnega javnega posvetovanja in jih javno objavila 11.1.2018.⁵ Postopek v zvezi s prvotno vsebino javno objavljene analize je agencija tako že zaključila in tudi notificirala pri Evropski komisiji, zato na pripombe, ki se ne nanašajo na objavljene dopolnitve Analize, ni odgovarjala.

- 1. Družba Telekom Slovenije v povzetku in v uvodu svojih pripomb navaja, da agencija v dopoljnjeni analizi ni pojasnila, na osnovi katerih kriterijev je od operaterjev zbirala podatke ter kakšne vrste produkte je uvrstila med visokokakovostne. Če je kot osnova služil nivo SLA dogovorov, bi morala te navesti.*

Agencija na navedeno pripombo odgovarja, da se to vprašanje le delno nanaša na dopolnitve Analize, saj je agencija z dopolnitvami dopolnila del kriterijev za uvrstitev produktov na visokokakovostni trg.

Kot je agencija že navedla v Analizi, ki je bila dana v predhodno javno posvetovanje, je v postopku ugotavljanja zamenljivosti produktov ugotovila, da t.i. "manj zahtevni poslovni uporabniki" povprašujejo po produktih, ki samo v določenem delu odražajo značilnosti visokokakovostnih produktov, zato takšni ne sodijo na zadevni upoštevni trg. To razmejitev določajo takšne značilnosti, ki so še sprejemljive za zahtevnejše poslovne uporabnike, saj je poslovanje mnogih podjetij kritično odvisno od stabilnega delovanja komunikacijskih storitev in kratkih časov odprave napak. Bistveno pri tem je, da opredeljene značilnosti v zadostni meri omogočajo razlikovanje med produkti za visokokakovostni in produkti za množični trg. Pri tem je agencija na podlagi pregleda stanja tovrstnih produktov na trgu, podatkov zbranih od operaterjev in primerjalne študije⁶ ugotovila, da mora biti čas odprave napake bistveno krajši od časa odprave napake na priključkih za množični trg in ne sme biti daljši kot naslednji delovni dan, operater pa mora za pravilno delovanje storitve ter za dokazovanje izpolnjevanja SLA dogovora zagotoviti ustrezno tehnično opremo pri končnih uporabnikih. Ne glede na navedeno pa bo morala družba Telekom Slovenije zagotavljati iskalcem dostopa enake visokokakovostne produkte, kot jih zagotavlja sebi oziroma svojim hčerinskim in povezanim podjetjem.

- 2. Družba Telekom Slovenije dalje zatrjuje, da je dopolnjena analiza utemeljena na zastarelih podatkih in da njene ugotovitve temeljijo na nepopolno ugotovljenem stanju.*

Agencija na pripombo odgovarja, da je, kot je že pojasnjeno v 7. poglavju Analize, za čas od uvedbe zadnjega Priporočila o upoštevni trgih leta 2014 do sredine leta 2017 ugotovila visok prevladujoč tržni delež družbe Telekom Slovenije na maloprodajnem visokokakovostnem trgu in večje anomalije na veleprodajnem trgu. Poleg tega je pri analizi trendov ugotovila tudi, da se stanje konkurence na trgu ne izboljšuje – visok tržni delež družbe Telekom Slovenije, ki se bistveno ne spreminja – in da obstajajo razlogi, na osnovi katerih je mogoče sklepati, da se to tudi v bodoče ne bo spremenilo (npr. visok delež

⁵ <https://www.akos-rs.si/odgovori-agencije-na-pripombe-operaterjev-na-analizo-upostevnega-trga-4>

⁶ Infocom Wholesale Leased Lines EU/CH Market Study, December 2015. Študija primerja regulativno ureditev zakupljenih vodov v desetih državah Evropske unije in v Švici. Agencija omenjene primerjalne študije ni mogla predložiti v javno posvetovanje, ker nima pravice za njeno razširjanje.

javnih razpisov za visokokakovostne storitve, pridobljen s strani Telekoma Slovenije⁷). Od začetka obravnavanega obdobja pa do danes na obravnavanem trgu agencija ne zaznava bistvenih premikov v smeri večje konkurenčnosti trga in ugotavlja, da tudi novejši podatki ne bi spremenili ugotovitve agencije glede operaterja s pomembno tržno močjo in s tem prevladujočega položaja Telekoma Slovenije na trgu visokokakovostnega dostopa.

- 3. Družba Telekom Slovenije v pripombah izrazi željo, da naj se agencija opredeli, kakšen je skrajno dopusten rok odprave napake, definiran v SLA dogovorih, da bi se produkt štel za visokokakovostnega. Pri tem domneva, da dikcija agencije na strani 23: »ne bi smel biti daljši od naslednjega delovnega dne«, dopušča tudi daljše roke.*

Agencija se strinja s podano pripombo Telekoma Slovenije, da rok za odpravo napake ni povsem eksplicitno določen, kar bi lahko privedlo do različnih razlag. Agencija bo besedilo v dopoljnjeni Analizi ustrezno spremenila, tako da bo navedla, da rok ne sme biti daljši od naslednjega delovnega dne.

- 4. Družba Telekom Slovenije dalje navaja, da ne more zagotavljati meritev tehničnih parametrov produktov (npr. zakasnitev, trepetanje, izguba paketov), češ da so to parametri tretjega (omrežnega) sloja OSI protokolnega sklada, družba Telekom Slovenije pa da ne dobavlja naprav omrežnega sloja, ki jih uporabljajo operaterji.*

Agencija pojasnjuje, da mora biti izvajanje sklenjenega SLA dogovora za visokokakovostne produkte dokazljivo, tako zaradi periodičnega poročanja, kakor tudi zaradi možnosti obračunavanja pogodbenih kazni. Operaterji za ta namen vzpostavijo sistem, ki omogoča aktivno spremljanje (monitoring) in merjenje ter izdelavo poročil o gibanju vrednosti parametrov, ki jih svojim končnim uporabnikom zagotavljajo v SLA dogovorih.

Družba Telekom Slovenije napačno razume namen v analizi zapisane alineje, ki navaja možnost izvajanja meritev parametrov visokokakovostnih povezav. Visokokakovostni produkti morajo namreč omogočati meritve in izdelavo poročil v skladu z zahtevami SLA dogovora med operaterjem in končnim naročnikom oziroma drugim operaterjem. Tako je v poglavju 6.4 agencija zapisala, da je ena od visokokakovostnih lastnosti, ki jih mora medoperaterska storitev zagotavljati, tudi možnost izvajanja meritev tehničnih parametrov storitev za končne uporabnike. Ta možnost mora biti na voljo neodvisno od vrste dostopa in pomeni, da mora družba Telekom Slovenije zagotoviti ustrezne pogoje, da ima tudi drugi operater enako možnost poročanja in dokazovanja pravilnega delovanja visokokakovostnega dostopa, kot jo zagotavlja družba Telekom Slovenije svojim končnim uporabnikom. Poleg navedenega pa mora družba Telekom Slovenije drugim operaterjem zagotavljati takšne vrednosti parametrov visokokakovostnih povezav, da lahko ti na maloprodajnem trgu svojim končnim uporabnikom zagotovijo enake parametre, kot jih družba Telekom Slovenije zagotavlja svojim končnim uporabnikom ter lahko to svojim končnim uporabnikom tudi dokažejo, v kolikor njihov SLA dogovor s končnim uporabnikom to zahteva.

⁷ Portal javnih naročil pri Ministrstvu za javno upravo RS, eNaročanje; <https://www.enarocanje.si>

- 5. Družba Telekom Slovenije opozarja, da agencija namerava naložiti obveznost prepovedi škarij cen na način, da bo družba Telekom Slovenije prve kalkulacije škarij cen posredovala 30. 6. 2019 za leto 2018. Družba Telekom Slovenije agencijo opominja, da regulacija ne more zahtevati kalkulacij za leto 2018, kvečjemu za leto 2019, ki jih bo družba Telekom Slovenije predložila od 30. 6. 2020. Hkrati pojasnjuje, da bo učinek škarij cen moral veljati od izdane odločbe dalje.*

Agencija odgovarja, da navedena pripomba družbe Telekom Slovenije ni predmet dopolnitev analize in tako tudi ni predmet tega javnega posvetovanja, kljub temu pa je agencija odgovor na to pripombo vključila, ker v analizi ni ustrezno prilagodila datuma posredovanja prvih kalkulacij v skladu s prepovedjo škarij cen in s tem popravlja besedilo analize. Agencija bo tako v tem delu analize popravila predlog ukrepa, na način, da bo družba Telekom Slovenije posredovala prve kalkulacije v skladu s prepovedjo škarij cen do 30. 6. 2020 za poslovno leto 2019. Kot je navedeno v analizi, bo družba Telekom Slovenije dolžna kot ustrezne regulirane veleprodajne stroške upoštevati prihodke iz naslova mesečnih naročnin za preteklo poslovno leto, ki izhajajo iz vzorčne ponudbe za visokokakovostni dostop, pri čemer bo lahko upošteval popuste (promocijske, količinske, dolgoročne (na zvestobo), ipd.) za iskalce dostopa. Ker se ustrezni regulirani veleprodajni stroški nanašajo na prihodke iz naslova mesečnih naročnin, ki izhajajo iz cen vzorčne ponudbe za visokokakovostni dostop, ki bodo pričele veljati predvidoma v poslovnem letu 2019 (v roku 60 dni od dokončnosti regulatorne odločbe), jih bo družba Telekom Slovenije pričela evidentirati v poslovnih knjigah predvidoma v poslovnem letu 2019, zato se bo glede na navedeno v tem delu analiza popravila.

- 6. V nadaljevanju družba Telekom Slovenije izpostavi, da ni jasno ali agencija s pojmom kalkulacije misli na preverjanje škarij cen ali pa ima tudi za vse ostale dopolnilne storitve postavljen rok za posredovanje podatkov, ki se nanašajo na 30. 6. tekočega leta za preteklo leto. V primeru, ko gre za kalkulacije, ki niso neposredno povezane z oblikovanjem ločenih računovodskih evidenc, vendar pa so sestavni del delovanja storitev na trgu 4, pomeni, da pogoja 30. 6. ni mogoče izpolniti. V nadaljevanju družba Telekom Slovenije meni, da bi bilo smiselno razčistiti nejasnosti na način, da bo morala družba Telekom Slovenije oblikovati cene mesečnega najema storitev visokokakovostnega dostopa na fiksni lokaciji do 30. 6. za katere tudi velja preizkus škarij cen, za ostale dopolnilne storitve pa do 31. 8. za preteklo poslovno leto.*

Agencija ponovno pojasnjuje, da je iz predlaganih ukrepov razvidno, da bo morala družba Telekom Slovenije oblikovati, posredovati (stroškovne kalkulacije Agenciji na podlagi LRIC+), objaviti in uveljaviti vse storitve veleprodajnega visokokakovostnega dostopa na fiksni lokaciji v roku 60 dni od dokončnosti nove regulatorne odločbe. V predhodnem obdobju pa bo morala ohraniti regulirane veleprodajne cene, veljavne v času izdaje odločbe. Nadalje bo morala družba Telekom Slovenije, zgolj v primeru sprememb v stroških, stroškovnih kalkulacijah, v roku 30 dni od nastanka sprememb, ponovno agenciji posredovati nove, spremenjene stroškovne kalkulacije, ter te spremenjene cene istočasno objaviti. To velja tudi za ostale dopolnilne storitve, ki so sestavni del delovanja storitev na tem trgu. Predlagani rok s strani družbe Telekom Slovenije 31. 8., tako ni potreben.

Zgolj za oblikovanje mesečnih naročnin veleprodajnega visokokakovostnega dostopa na fiksni lokaciji za (1) zakupljene vode s tradicionalnimi tehnologijami (SDH, PDH), (2) zakupljene vode s sodobnimi

tehnologijami (ethernet), (3) visokokakovostni bitni tok na širokopasovnih priključkih za množični trg (ADSL/VDSL in optični priključki), pa bo morala družba Telekom Slovenije, poleg oblikovanja stroškovno naravnanih cen, spoštovati tudi prepoved škarij cen. V tem primeru, bo morala družba Telekom Slovenije, predložiti kalkulacije, najkasneje do 30. 6. tekočega leta, pri čemer morajo izračuni temeljiti na podatkih za preteklo poslovno leto. Navedeni datum je usklajen tudi z oddajo ločenih računovodskih evidenc.

- 7. Družba Telekom Slovenije meni, da je pristop »top down« za nekatere storitve neuporaben, saj vsebujejo opremo za katero lahko z gotovostjo trdi, da se nabavne cene spreminjajo, kar vpliva na izračunane prodajne cene. Predlaga uporabo hibridnega pristopa med »bottom up« in »top down« modelom. S pristopom od spodaj navzgor bi določili investicijsko oceno naložbe po veljavnih tržnih nakupnih cenah materiala in storitev. S pristopom od zgoraj navzdol pa bi objektivno primerjalno ocenili obratovalne in vzdrževalne stroške na podlagi stroškovnega računovodstva za podobne storitve. Prav tako bi na podlagi ocene pribitka splošnih stroškov dodali k ceni tudi sorazmerni del ocenjenih splošnih stroškov kot velja za celotno podjetje.*

Agencija na pripombo odgovarja, da je ravno s tem namenom predlagala obveznost stroškovnega računovodstva na podlagi LRIC+ metodologije (»top down«) in hkrati na podlagi tekočih stroškov (CCA), kar pomeni, da lahko družba Telekom Slovenije izvede prilagoditev sredstev na tekoče stroške. Tako stroškovna osnova predstavlja tekoče stroške (CCA), medtem, ko alokacijsko metodologijo predstavlja LRIC. Metodologija LRIC+ že vsebuje tudi dodatni pribitek za pokrivanje skupnih stroškov. Glede predloga, da bi se na podlagi ocene pribitka splošnih stroškov dodali k ceni tudi sorazmerni del ocenjenih splošnih stroškov kot velja za celotno podjetje, se agencija ne more opredeliti, ker iz predloga ni jasno razvidna razlika med oceno pribitka splošnih stroškov in med oceno splošnih stroškov kot velja za celotno podjetje.