



**Agencija za komunikacijska
omrežja in storitve
Stegne 7
1000 Ljubljana**

Ljubljana, 2. 9. 2020

Sklic: 38144-3/2020

Zadeva: Komentar družbe A1 Slovenija d.d. na Informativni memorandum za dodelitev radijskih frekvenc za javne mobilne storitve v radiofrekvenčnih pasovih 700 MHz, 1500 MHz, 2100 MHz, 2300 MHz, 3600 MHz in 26 GHz

Zveza: Objava na spletni strani AKOS, 3.8.2020

Spoštovani,

družba A1 Slovenija d.d. (v nadaljevanju: A1 Slovenija) se je udeležila javnega posveta, ki ga je dne 3.8.2020 organizirala Agencija za komunikacijska omrežja in storitve RS (v nadaljevanju: Agencija) in je podrobno proučila objavljeni Informativni memorandum za dodelitev radijskih frekvenc za javne mobilne storitve v radiofrekvenčnih pasovih 700 MHz, 1500 MHz, 2100 MHz, 2300 MHz, 3600 MHz in 26 GHz (v nadaljevanju: IM).

A1 Slovenija ugotavlja, da kljub strokovnim argumentiranim pripombam in stališčem, ki jih je podal tako A1 Slovenija sam, kakor skupaj z ostalimi operaterji, člani Sekcije operaterjev elektronskih komunikacij pri Gospodarski zbornici Slovenije (v nadaljevanju: SOEK), Agencija ni upoštevala jasno izraženega stališča, da glede na stanje konkurence na trgu mobilnih storitev v Sloveniji ter razvoja mobilnih omrežij ni potrebe in razloga za hkratno podelitev celotnega nabora razpoložljivih frekvenc v več frekvenčnih spektrih na enotni kompleksni dražbi.

Kljub jasnim navedbam Agencije na javnem posvetu, da naj bi upoštevala pripombe operaterjev in pripravila enostavno dražbo vrste eSMRA, po pregledu pravil dražbe

ugotavljamo, da temu ni tako. Pravila dražbe so glede na ves radiofrekvenčni spekter, ki se na njej draži, ter navedene robne pogoje, izjemno kompleksna in bodo po mnenju A1 Slovenija, v kolikor se ne bodo spremenila, lahko pripeljala do neželenih in nezakonitih rezultatov neučinkovite in precenjene alokacije frekvenc med (a) dejanske investitorje v javna mobilna omrežja in (b) operaterje, ki bodo brez jasno določenih obveznosti pokrivanja pridobili frekvence na podlagi izrecno opredeljene rezervacije v IM. Predlagana dražba se s predvidenimi pravili približuje kompleksnim kombinatornim dražbam, pri čemer je potrebno posebej opozoriti, da velik nabor radiofrekvenčnih pasov (največji nabor, kar jih je bilo zaslediti na dražbah v EU v zadnjih letih), kompleksnost dražbe in verjetnost predatorskega draženja negativne učinke še povečuje.

Posebej bi izpostavili nerazumne in nedopustne posebne pogoje določitve cene frekvenčnega »lota s cenovno omejitvijo v kategoriji D« (tč. F.2.6.6.1. IM), kateri so opredeljeni oz. predvideni za natančno določenega operaterja in *de facto* predstavljajo rezervacijo frekvenčnega spektra izključno za enega obstoječega operaterja, česar nismo zasledili v nobeni dražbi v državah EU.

A1 Slovenija je v vseh svojih dosedanjih stališčih v zvezi s predmetno večfrekvenčno dražbo izpostavljala vprašanje, kakšne cilje želi doseči Agencija z izvedbo podelitve frekvenc. Tudi na to vprašanje osnutek IM ne da odgovora. Taksativno navajanje pavšalnih ciljev, ki nimajo konkretnih strokovnih podlag, ne moremo šteti kot relevantne cilje dražbe in utemeljitev za izvedbo kompleksne večfrekvenčne dražbe.

Agencija je sicer pripravila dokument "Povzetek analize trga mobilnih komunikacij 2014-2019"¹, ki ga je objavila skupaj z IM, vendar po vsebinskem pregledu ugotavljamo, da tudi rezultati te analize ne dajejo odgovora na to, zakaj želi Agencija v eni večfrekvenčni dražbi podeliti vse razpoložljive frekvence za javne mobilne storitve. Predvsem ni pojasnila, zakaj se je odločila za tako kompleksno dražbo. V tabeli, kjer Agencija prikazuje pričakovane scenarije rasti prometa za naslednjih pet let, ni osnove za podelitev tolikšne količine radiofrekvenčnega spektra v več pasovih naenkrat, saj v naslednjih petih letih ni pričakovati utilizacije dodeljene količine spektra. Še posebej upošteva dejstvo, da imajo operaterji že v tem trenutku precej velik nabor razpoložljivih fekvenc, ki jih bodo v naslednjih letih lahko uporabljali za 5G+ omrežja. Kot izhaja iz IM, se za del frekvenc (700 SDL, 1400 SDL in 26 GHz) predvideva uporaba šele po preteku petih let, kar predstavlja eno tretjino časa veljavnosti dodelitve po ODRF. Nerazumno je podeljevati frekvence, če se njihova uporaba ne predvideva nemudoma po podelitvi, ampak po poteku pomembnega dela trajanja podelitve. Uvrstitev teh frekvenc na večfrekvenčno dražbo predstavlja prisilo operaterjev v kopičenje frekvenc, kar je v nasprotju in namenom ZEKom-1. Operaterji so postavljeni v situacijo, da so frekvence prisiljeni kupiti sedaj če bodo ocenili, da bi utegnili potencialno po preteku treh do petih let le-te dejansko potrebovati. In sicer »na zalogo«, da slučajno v prihodnosti ne bi ostali brez njih. Posledično bo takšen nakup za operaterje predstavljal strošek nakupa frekvenc že danes, čeprav je jasno, da frekvenc ne bo mogoče uporabljati vsaj še nekaj let. Hkrati bodo za te (nepotrebne oz. neuporabljene) frekvence morali operaterji plačevati letno nadomestilo Agenciji, kar predstavlja popolnoma neupravičen strošek. Poleg navedenega preračunavanje potreb po frekvencah na splošno, brez kritične presoje uporabne vrednosti posameznega frekvenčnega pasu v smislu kapacitete,

¹ Vir: https://www.akos-rs.si/fileadmin/user_upload/Povzetek_analize_mobilnega_trga.pdf

latence in propagacijskih lastnosti, je popolnoma nestrokoven pristop za regulatorja, ki naj bi bil strokovnjak na področju telekomunikacij.

Glede na navedene okoliščine je s strani Agencije izpostavljeno »siljenje« operaterjev v nakup frekvenc, ki jih še več let ne bodo potrebovali, nerazumno, nesmotrno in predstavlja neučinkovito rabo frekvenčnega spektra. Smisel in namen uporabe omejene naravne dobrine je v njeni smotrni in predvsem učinkoviti rabi. K temu Agencijo v predmetnem postopku (oz. stadiju postopka) zavezujejo tudi določbe ZEKom-1, in sicer še posebej določba 2. odst. 38. čl. ZEKom-1, ki določa:

(2) Agencija si pri oblikovanju razpisnih pogojev, zahtev in kvalifikacij ter meril iz 2. in 3. točke prejšnjega odstavka prizadeva, da bi ti pogoji, zahteve, kvalifikacije in merila spodbujali konkurenco, investicije in učinkovito rabo radijskega spektra ter sobivanje obstoječih in novih storitev in naprav.

Skrb za učinkovito rabo omejene naravne dobrine – frekvenčnega spektra Agenciji nalagajo še številne druge določbe ZEKom-1 (prim. predvsem 2. odst. 24². čl., 2. odst. 25³. čl., 3. alineja 1. odst. 30. čl., 5. alineja 2. odst. 28. čl., 2. odst. 33. čl., 3. odst. 35. čl., 1. odst. 36. čl., 1., 2. in 3. odst. 38. čl., 44. čl., 45. čl. 47. čl. in številni drugi). Agencija mora torej pri svojem delovanju ves čas slediti temeljnemu cilju, da je raba frekvenčnega spektra kot omejene narave dobrine učinkovita. Predlagana večfrekvenčna dražba glede na vsebino IM te zakonske zahteve na spoštuje. Nasprotno, Agencija aktivno vzpostavlja bodoče stanje neučinkovite rabe frekvenčnega spektra – omejena naravne dobrine. Takšno stanje bi bilo v nasprotju z določbami ZEKom-1.

Glede na to da se obveznosti pokrivanja nanašajo šele na obdobje čez 5 let ali celo čez 8 let, se Agencija očitno zaveda, da so vsaj nekatere frekvence do takrat za operaterje in končne uporabnike neuporabne.

Glede na navedeno A1 Slovenija predlaga, da:

- naj Agencija iz nabora frekvenc, ki jih bo podelila v prvem koraku, izloči frekvence v pasovih 1500 MHz, 2300 MHz ter frekvence v pasu 26 GHz;
- 5G nosilne frekvence 700 MHz in 3.600 MHz naj podeli z enostavno dražbo (lahko tudi eSMRA) ločeno od frekvenc v pasu 2.100 MHz. Vse tri podelitve se lahko izvedejo vzporedno ali zaporedno z dejanskimi enostavnimi postopki;
- frekvence v pasu 700 MHz SDL naj se podelijo v ločenem delu dražbe. Prednost pri nakupu frekvenc v pasu 700 MHz SDL naj ima operater z najmanj frekvenčnega pasu pod 1 GHz.

² "Državni organi v skladu z mednarodnopravnimi akti, uveljavljenimi v Republiki Sloveniji, skrbijo za učinkovito in nemoteno uporabo radiofrekvenčnega spektra Republike Slovenije in pravic Republike Slovenije do orbitalnih pozicij."

³ "(2) Agencija in pristojni državni organi v sodelovanju z Evropsko komisijo in organi drugih držav članic spodbujajo koordinacijo pristopov na področju politike radijskega spektra v EU in, če je potrebno, usklajene pogoje glede razpoložljivosti in učinkovite uporabe radijskega spektra, ki so potrebni za vzpostavitev in delovanje notranjega trga na področju elektronskih komunikacij."

- za frekvence v pasu 700 MHz naj se določi frekvenčno kapico 10 MHz, saj so to pionirske frekvence za postavitev 5G omrežij z dobro propagacijo, z nizko latenco ter odličnim »indoor« pokrivanjem.
- poenostavi pravila eSMRA dražbe na način, da:
 - o ne bo mogoče prehajati med dražbo iz enega v drugi frekvenčni pas s svojimi ponudbami (izloči točke upravičenja - eligibility);
 - o omogoči polno transparentnost v zvezi s presežnim povpraševanjem v vsaki posamezni kategoriji lotov, tako da izloči pravilo št. 81 (točka F.2.6.7.);
- odstrani vsa pravila, ki privilegirajo posameznega operaterja.

Dodatno k navedenemu A1 Slovenije opozarja in predlaga spremembo naslednjih pravil, določenih v IM, ki naj jih Agencija upošteva ne glede na izveden tip in obliko dražbe. V nadaljevanju najprej pojasnjujemo svoje pripombe na vsebinske sklope napovedane dražbe, nato pa navajamo še pripombe k posameznim točkam IM.

I. Pripombe na vsebino Informativnega memoranduma

1. Frekvenčne kapice in cenovne omejitve

Frekvenčna kapica pod 1 GHz: 2 x 35 MHz skupaj v FDD pasovih: 700 MHz, 800 MHz in 900 MHz

Agencija navaja, da želi z navedeno frekvenčno kapico uravnotežiti asimetrijo lastništva frekvenčnega spektra med obstoječimi operaterji mobilnih omrežij.

Ker gre za novo dražbo, na kateri naj bi se primarno podeljevalo pionirske 5G frekvenčne pasove, je združevanje vseh frekvenc v skupno frekvenčno kapico neutemeljeno. Na pretekli dražbi so imeli vsi aktualni mobilni operaterji možnost nakupa frekvenc tudi v pasu 800 MHz in s tem izenačenja količine frekvenc v pasu pod 1 GHz. Ob tem sta imela takrat najmanjša dva operaterja posebno rezervacijo 2x10 MHz spektra z zajamčeno ceno ter možnostjo nakupa dodatnih (nerezerviranih) frekvenc v pasu 800 MHz. Eden od obeh operaterjev se dražbe ni niti udeležil, drugi pa je s predatorskim draženjem zgolj dvigoval ceno nerezerviranega spektra, ki ga dejansko ni kupil. Ponovna rezervacija spektra za katerega koli obstoječega operaterja je iz tega razloga neupravičena in diskriminatorna ter po našem mnenju predstavlja oblastno omejevanje konkurence v nasprotju z določbami 64., 65. in 66. čl. ZPOmK-1. V času zadnje frekvenčne dražbe v letu 2014 »majhen« operater, ki je pridobil frekvence v pasu 800 MHz po rezervirani ceni, je bil prodan finančnemu skladu z bistveno boljšim dostopom do finančnih sredstev, s čimer lahko na predvideni dražbi ob implementaciji predlaganih pogojev dejansko z nastopanjem na dražbi za preostali spekter neposredno omeji enega od obstoječih konkurentov. Predlagana pravila pa dejansko omogočajo tudi, da operater, ki ni omejen z *de facto* frekvenčno kapico 10 MHz, najprej nerazumno dvigne ceno z draženjem frekvenc, ki jih nima namena kupiti, nato pa izstopi (na delu) spektra, ki ga bo po neupravičeno visoki ceni kupil eden izmed operaterjev konkurentov, za katerega bo veljala prej navedena frekvenčna kapica (tveganje plenilskega draženja – predatory bidding).

Implementacija predlagane frekvenčne kapice lahko privede do situacije, ko najmanj eden od največjih dveh investitorjev v mobilna omrežja preteklih let ne bo pridobil (zadostnega) frekvenčnega pasu v tem spektru, s čimer bo bistveno oviran pri gradnji 5G omrežij na ruralnih območjih in ob transportnih poteh. Po nepotrebnem in v nasprotju z zahtevano učinkovitostjo mu bodo povzročeni višji stroški gradnje omrežja. Poleg tega frekvenčna kapica, kot je določena v trenutnem besedilu IM, *de facto* pomeni rezervacijo 2x10 MHz 700 MHz spektra in določitev asimetričnih kapic. Najmanj dva operaterja imata določeno frekvenčno kapico 2x10 MHz, pri čemer druga dva operaterja te omejitve nimata. Predlagana pravila draženja tudi v tej dražbi omogočajo predatorsko draženje. S tem so operaterji postavljeni v konkurenčno neenak položaj, čeprav za takšno razlikovanje ni nobenega utemeljenega razloga. Tudi navedeno predstavlja obliko oblastnega omejevanja konkurence v nasprotju z določbami 64., 65. in 66. čl. ZPOmK-1.

2. Rezervacija spektra v pasu 2.100 MHz

Agencija je v določilih IM za enega točno določenega operaterja, ki ni izpolnil niti lastnih minimalnih zavez za pokrivanje, ki jih je podal pred podelitvijo ODRF iz leta 2006, predvidela rezervacijo enega najpomembnejših delov radiofrekvenčnega spektra, ki je predmet javnega razpisa (pas 2.100 MHz).

Agencija rezervacije z ničemer ne utemelji ali obrazloži. Ne utemelji niti, zakaj za ohranjanje možnosti četrtega operaterja ne zadostujejo spektralne kape, ali zakaj mora biti konkretnemu operaterju dodeljen ravno enak spekter, ki ga že sedaj po 15 letih ne uporablja na celem ozemlju ali vsaj na % ozemlja/prebivalstva, kot ga je obljubljal na javnem razpisu leta 2006. Četudi je razlog za rezervacijo tega spektra (v kombinaciji s cenovno kapico, ki jo obravnavamo v naslednji točki) prav in samo za konkretnega operaterja v tem, da lahko nadaljuje svoj cenovni pritisk na konkurenco z ekonomičnim omrežjem v kombinaciji z nacionalnim gostovanjem, ne gre pozabiti, da bo ob morebitni prodaji tega konkretnega operaterja ta razlog odpadel, korist v razliki do tržne cene frekvenc pa bo ostala prodajalcu.

Navedeno po našem mnenju predstavlja oblastno omejevanje konkurence v nasprotju z določbami 64., 65. in 66. čl. ZPOmK-1.

3. Cenovna kapica v pasu 2.100 MHz za natanko določenega operaterja

A1 Slovenija prav tako ostro nasprotuje določilom, ki natanko enemu določenemu operaterju omogoča, da v naprej (od objave izklicnih cen) do eura natančno ve, koliko bo največ plačal za del frekvenčnega spektra, ki ga uporablja že sedaj in ki mu je rezerviran za naslednjih 15 let tudi na prihajajoči dražbi. V zvezi s tem opozarjamo, da razlika med cenovno kapico in ceno, ki so jo za ta rezervirani blok v kategoriji D pripravljene plačati drugi operaterji (tržna cena), predstavlja neposredno selektivno državno pomoč točno določenemu operaterju (že v naprej po določbah IM). Vsakršno državno pomoč je potrebno priglasiti Evropski komisiji.

4. Pravila glede zahtevanega pokrivanja

Pravila glede pokrivanja so določena na način, da odlagajo določena pokrivanja v leto 2025 in celo v leto 2028. Gre za neposreden dokaz, da potrebe po rabi predmetnega frekvenčnega spektra ni in je podeljevanje teh frekvenc s strani Agencije v tem trenutku v nasprotju z zahtevo po učinkoviti rabi frekvenčnega spektra kot omejene naravne dobrine. Posebej problematična je določba, ki je ponovno pisana na kožo natančno določenega operaterja, in sicer, da morajo ponudniki, ki na dan uvedbe javnega razpisa nimajo radiofrekvenčnega spektra pod 1 GHz, svoje obveznosti pokrivanja izpolniti do 31.12.2028.

Navedena določba je problematična najmanj iz dveh vidikov. Prvič, ne govori o novem vstopniku, ampak o nekom, ki že (skoraj 15 let) razpolaga s frekvencami, dodeljenimi za celotno območje Republike Slovenije, in bi moral imeti zgrajeno lastno nacionalno omrežje, kjer bi te frekvence tudi dejansko uporabljal. In drugič, IM ne določa obveznosti operaterja glede na rezultat dražbe, ampak glede na stanje na dan uvedbe javnega razpisa.

Operater, ki že ima frekvence v pasu nad 1 GHz, naj bi imel že zagotovljeno nacionalno pokrivanje in ima možnost nakupa teoretično celo 30 MHz v pasu 700 MHz. Zakaj naj bi bil zanj predviden odlog izpolnitve obveznosti pokrivanja do konca leta 2028 (kar osem let od dodelitve frekvenc), iz besedila Informativnega memoranduma ni razvidno. Razen dejstva, da se ponovno daje prednost natančno določenemu obstoječemu operaterju, smiselnega razloga v takšni določbi ne vidimo. Glede na navedeno predlagamo, da se pogoji pokrivanja glede roka izpolnitve izenačijo za vse operaterje, saj bo samo na takšen način mogoče zagotoviti enako konkurenčno stanje med vsemi operaterji. Operater, ki tudi po zaključku dražbe ne bo imel frekvenčnega spektra pod 1 GHz, navedenih pogojev pokrivanja iz IM ne bo mogel zagotoviti niti do 31.12.2028. Navedeno trditev dokazuje trenutno stanje omrežja četrtega mobilnega operaterja, ki je v 15 letih uspel zgraditi zgolj nekaj več kot 100 baznih postaj na frekvencah 2.100 MHz. Glede na dosedanjo prakso nadzora uresničevanja zavez iz ODRF s strani Agencije, ni verjetno, da bi bila Agencija v primeru nedoseganja obveznosti pokrivanja imetniku ODRF, ki teh obveznosti ne bi izpolnjeval, v stanju frekvence odvzeti in jih v novem postopku podeliti operaterju, ki bo dejansko investiral v izgradnjo omrežja. V vmesnem času bo tako operaterjem kot tudi potrošnikom nastajala škoda zaradi neoptimalne alokacije frekvenc.

Dodatno je za frekvence v pasovih 700 MHz SDL, 1500 MHz SDL in 26 GHz predvidena uporaba šele v roku petih let od razpoložljivosti, kar je popolnoma v nasprotju z zakonsko predpisano učinkovito in racionalno rabo frekvenčnega spektra (odlog za 1/3 časa veljavnosti ODRF). V kolikor Agencija utemeljuje uvrstitev teh frekvenc na dražbo z izraženim interesom za njihovo uporabo s strani določenega(ih) operaterjev, naj njihovo uporabo naloži z ODRF nemudoma oziroma v rokih, kot veljajo za ostale frekvence, predvidene za dražbo. V kolikor Agencija ocenjuje, da teh frekvenc operaterji ne bodo uporabljali še naslednjih pet let, ne obstaja nikakršen razlog, da jih sedaj uvršča na dražbo in s tem po nepotrebnem povečuje kompleksnost dražbe in možnosti taktiziranega draženja. Kot že navedeno je takšno postopanje v nasprotju z obveznostjo učinkovite rabe frekvenčnega spektra, kot jo opredeljujejo številne določbe ZEKom-1.

Vse zgoraj navedeno velja ob predpostavki, da Agencija ne šteje pokrivanja z nacionalnim gostovanjem kot lastno pokrivanje operaterja, kar je na primer štela do sedaj za četrtega

operaterja, čemur A1 Slovenija ostro nasprotuje. Zato Agencijo izrecno pozivamo, da v ODRF jasno navede, da se za pokrivanje šteje zgolj lastno omrežje (ob upoštevanju možnosti souporabe pasivne in aktivne infrastrukture) in ne nacionalno gostovanje. Več o stališču glede souporabe omrežij in nacionalnem gostovanju navajamo v nadaljevanju.

5. Nacionalno gostovanje

V IM Agencija po eni strani izrecno omejuje souporabo frekvenc in aktivne infrastrukture, hkrati pa promovira nacionalno gostovanje. Navedeno posameznim operaterjem omogoča, da kljub pridobljenim frekvencam za nacionalno pokrivanje, svoje lastno omrežje gradijo v omejenem obsegu, najdražji del pa trajno izkoriščajo pri enem od operaterjev, ki je investiral v razvoj celotne infrastrukture. Frekvence, ki jih tak operater dobi na geografskih območjih, kjer uporablja nacionalno gostovanje, ostajajo neizkoriščene (neučinkovita uporaba frekvenčnega spektra), saj pri nacionalnem gostovanju gostujoči operater uporablja omrežje in frekvence operaterja, pri katerem gostuje. V kolikor je cena nacionalnega gostovanja pod realnimi stroški gradnje in vzdrževanja tega omrežja, dva operaterja, ki prek nacionalnega gostovanja souporabljata frekvence in omrežje, lahko skupaj izrivata infrastrukturno konkurenco z območij redke poseljenosti in na dolgi rok škodita razvoju infrastrukturne konkurence ter nenazadnje potrošnikom. Ker gostujoči operater za najbolj profitabilni del vendarle uporablja lastno omrežje (t.i. cherry picking), je tak operater v prednosti pred vsemi MVNO, ki morajo dostop do omrežja najemati na celotnem območju. Drobljenje frekvenčnega spektra na veliko število operaterjev, ki hkrati lahko neomejeno koristijo omrežje in frekvence drugih operaterjev, svojih frekvenc pa ne uporabljajo (za njihov edini in temeljni namen) pomeni izredno neučinkovito alokacijo radijskega spektra kot zelo omejene naravne dobrine.

A1 Slovenija opozarja na temeljni namen nacionalnega gostovanja, ki je lahko dopustno samo v primeru operaterjev novih vstopnikov na trg za (omejen) čas, kolikor je potreben za razvoj lastnega omrežja (kar regulatorji ponekod celo cenovno regulirajo). V naslednji fazi pa je potrebno zahtevati postopno prenehanje takšne vrste souporabe (phasing out) – primer Francije.

6. Souporaba infrastrukture in frekvenc

Tehnologija 5G je prva mobilna tehnologija, ki že v sami zasnovi predvideva optimizacijo uporabe omejenih dejanskih virov, kot so infrastruktura (stolpi, energetsko napajanje, visokozmogljiva zaledna in hrbtenična povezljivost) ter frekvenčni spekter skozi napredno souporabo aktivne opreme na baznih postajah. Na ta način se učinkovito naslavlja vprašanja umeščanja mobilnih omrežij v prostor, emisij elektromagnetnega valovanja in učinkovitost izrabe radifrekvenčnega spektra.

Nova tehnologija omogoča, da se na element pasivne infrastrukture (stolp) namesti le ena radijska antena, ki lahko zagotavlja storitve več operaterjem hkrati, bodisi po principu »Frequency pooling« ali »Frequency sharing«. To pomeni manj (dodatnih) stolpov, manj težav z nosilnostjo stolpov, učinkovitejša raba radiofrekvenčnega spektra, boljše omrežne

92

zmogljivosti v primeru zvišanih potreb, manj emisij elektromagnetnega sevanja in hitrejša ter bolj učinkovita gradnja omrežja (gradnja/razširitev samo ene zaledne infrastrukture, napajanja itd. s čimer se odpravlja ozka grla za razvoj paralelnih fizičnih infrastruktur). S tem tehnologija sama po sebi naslavlja ključna širša družbena vprašanja, kot so varnost delovanja 5G omrežij (EMF sevanja), degradacija okolja (manj nepotrebnih dodatnih gradenj), hitreje dostopno omrežje nove generacije tako za poslovne vertikale kot splošno prebivalstvo.

Naveden način skupne uporabe radijskega dela omrežja po mnenju A1 Slovenije ne bi smel biti omejevan s strani Agencije, ampak spodbujan, saj predstavlja dejansko možnost za razvoj infrastrukturne konkurence (v času virtualizacije fizična infrastruktura ni nekaj, na čemer bi temeljila konkurenca, potreben je širši pogled) ter je celo spodbujan z novim EECC. Hkrati je takšen pristop naravnan trajnostno, družbeno odgovorno in ekološko osveščen.

Popolnoma nerazumna je namera Agencije iz IM, da prepove oziroma onemogoči sodelovanje med operaterji pri učinkoviti gradnji novega 5G omrežja v okoljih, kjer je zanimanje zanj največje oziroma kjer so potrebe po poveztivosti, ki jo lahko zagotovi 5G, največje.

Pavšalni argument Agencije, da s tem zagotavlja infrastrukturno konkurenco, preprosto ne zdrži presoje. V državi imamo najmanj dve infrastrukturni omrežji, ki na treh tehnologijah zagotavljata skoraj 100 % pokrivanje prebivalstva. In imamo tretje omrežje, ki je v zadnjih nekaj letih bistveno razširilo tako svoje pokrivanje teritorija in prebivalstva kot tudi močno razširilo kapacitete omrežja. Vsa tri omrežja so ločeno zgradili trije operaterji, ki le v manjšem delu delijo nekaj pasivne infrastrukture. Vztrajanje Agencije pri gradnji večjega števila stolpov, večjega števila anten, večje porabe energije, kot bi bilo to potrebno in smiselno glede na to, kar tehnologija omogoča, predstavlja popolnoma neekološko ravnanje, v nasprotju s trajnostno gradnjo telekomunikacijskih omrežij⁴ ter trajnostnim razvojem Republike Slovenije in predstavlja potrat energijskih in drugih družbenih virov. Tudi navedeno je v izrecnem nasprotju z zahtevo po učinkoviti rabi frekvenčnega spektra kot omejene naravne dobrine po ZEKom-1.

Na tem mestu opozarjamo na dvojna merila Agencije, ki na eni strani dopušča, da »novi vstopnik« že 15 let svoje mobilne storitve izvaja v nacionalnem gostovanju, pri čemer Agencija v vsem tem času ni storila prav nič, da bi spodbudila dodatno infrastrukturno konkurenco. Hkrati pa naj bi iz IM izhajalo, da je po mnenju Agencije infrastrukturna konkurenca očitno tako pomanjkljiva, da bi bilo potrebno prepovedati skupno gradnjo omrežij 5G na način, ki ga sama tehnologija že v zasnovi predvideva, to je na primer skupna uporaba aktivne opreme (kar je tudi sicer namen in prednost te nove tehnologije).

⁴ 5. odst. 9. čl. ZEKom-1 "(5) Komunikacijska omrežja in pripadajoča infrastruktura iz drugega odstavka tega člena morajo biti, razen kjer dejanske in tehnične možnosti tega ne dopuščajo, grajeni tako, da zaradi varstva okolja in omejevanja nepotrebnih posegov v prostor, javnega zdravja in javne varnosti omogočajo njihovo skupno uporabo, in trajnostno vzdržno. S tem namenom je treba pri gradnji teh komunikacijskih omrežij vedno predvideti in postaviti dostopovno točko, ki omogoča skupno uporabo dostopovnega dela omrežja, o kateri odloča agencija v skladu z 91. členom tega zakona.

Da je zadeva še toliko bolj kontradiktorna, Agencija v točki A.6.5. IM celo navaja, da spodbuja poslovne dogovore o dostopu do gostovanja, ki že po definiciji in nenazadnje dokazano v (slovenski) praksi zadnjih 15 let ne deluje v smeri povečevanja infrastrukturne konkurence.

Infrastrukturna konkurenca v Sloveniji obstaja in to že dve desetletji. Danes jo zagotavljajo trije operaterji mobilnih omrežij na treh tehnologijah. Popolnoma nerazumno in napačno je na kakršen koli način *a priori* omejevati oziroma zadrževati sodelovanje operaterjev pri skupni gradnji in/ali souporabi obstoječe ali nove infrastrukture, aktivne ali pasivne, za katero koli generacijo omrežja. Še zlasti, če tako sodelovanje naslavlja in učinkovito razrešuje širša družbena vprašanja (umeščanje v prostor, zdravstveni vidik, dostopnost storitev tako poslovnim kot rezidenčnim uporabnikom). Vsaka morebitna prepoved iz konkurenčno pravnih razlogov pa mora biti predmet tehtanja škode in koristi (t.i. »Rule of reason« oz. 3. odstavek 101. člena PDEU).

Zato v zvezi s tem pozivamo Agencijo, da iz končne verzije IM odstrani sporna in po nepotrebnem omejujoča pravila, ki prepovedujejo skupno gradnjo in souporabo aktivnih elementov omrežja pri zagotavljanju pokritosti s signalom tehnologije 5G. Sodelovanje naj ne bo omejeno samo in izključno na posebna geografska področja (npr. TNP), ampak naj bo dovoljeno (in celo spodbujeno) na celotnem ozemlju Republike Slovenije, v kolikor ni konkretna souporaba očitno v nasprotju s pravili konkurence, ki pa mora biti predhodno ocenjena.

Hkrati še enkrat pozivamo Agencijo, da iz IM odstrani vsa diskriminatorna pravila, ki enemu, točno določenemu operaterju, dajejo prednost pri pridobivanju lastnega radiofrekvenčnega spektra in hkrati dovoljujejo uporabo storitev nacionalnega gostovanja za zagotavljanje nacionalne pokritosti s signalom. Po 15 letih delovanja takega operaterja na trgu ni prav nobenega razloga za tovrstno diskriminacijo, ki več kot očitno ne deluje v smeri spodbujanja infrastrukturne konkurence. Tak operater se mora odločiti, ali bo infrastrukturni operater, ki bo z lastnimi frekvencami in lastnim omrežjem zagotavljal nacionalno pokrivanje, ali pa naj ostane navidezni operater, ki omrežja najema po tržnih pogojih. Najslabša opcija je, da mu Agencija omogoči preferenčno pridobitev radiofrekvenčnega spektra za nacionalno pokrivanje, ki ga nikoli ni zagotavljal in za kar ni nobenega zagotovila, da ga kdaj bo.

7. Dražbena pravila

Agencija je s frekvenčnimi kapami v območju pod 1 GHz omejila družbi A1 Slovenija dostop do enega najbolj zanimivih delov spektra na način, da lahko na prihajajočem razpisu z javno dražbo v frekvenčnem spektru 700 MHz pridobi največ 2x10 MHz pasovne širine v kategoriji lota A. Ta omejitev ne velja za tretjega in četrtega operaterja, ki lahko kandidirata v kategoriji lotov A za pasovno širino, večjo od 2x10 MHz.

Takšno razlikovanje nima podlage v dejanskih okoliščinah stanja na operaterjev na trgu, zaradi česar so operaterji pri dražbi postavljeni v neenakovreden oz. neenakopraven položaj. Gre ponovno za nelogične in nepotrebne omejitve, ki obenem predstavljajo nezakonito oblastno omejevanje konkurence v nasprotju z določbami 64., 65. in 66. čl. ZPOmK-1.

Agencija bi morala upoštevati, da je pred 6 leti potekala javna dražba, ki je vključevala tudi spekter pod 1 GHz, poleg obnove na pasu 900 MHz ter takrat povsem nov pas 800 MHz. Vsi štirje mobilni infrastrukturni operaterji smo imeli možnost pridobiti ta spekter, pri čemer se eden od operaterjev dražbe sploh ni udeležil, drugi pa je imel ključni del najbolj dragocenega spektra na pasu 800 MHz rezerviran in ga je pridobil po rezervirani ceni. Dva največja mobilna operaterja tega »luksuza« nista imela in sta ves svoj spekter pridobila pod tržnimi pogoji, ob najbolj zahtevni obliki dražbe, saj sta morala zagotoviti svoje nadaljnje vzdržno poslovanje. Zato v A1 Slovenija ne vidimo argumentiranih razlogov, da bi operater, ki je imel prednostno obravnavo na zadnji dražbi pred 6 leti, ponovno užival podporo regulatorja v obliki preferiranih pogojev na prihajajoči dražbi. Agencija ne more zanemariti dejstva, da so operaterji, ki niso dobili frekvenc pod 1 GHz oziroma so jih pridobili po rezervirani ceni na predhodnih dražbah, imeli tudi znatne prihranke iz tega naslova.

Zato Agenciji predlagamo, da v frekvenčnem pasu 700 MHz spektralne kape nastavi tako, da bodo izenačeni pogoji za primerljive operaterje z lastnimi omrežji. To pomeni, da naj Agencija zaostri pravilo tako, da lahko vsak dražitelj v frekvenčnem pasu 700 MHz pridobi največ do 2x10 MHz frekvenčnega spektra. Frekvenčni pas 700 MHz je namreč ključen za izgradnjo 5G omrežja, saj s svojimi tehničnimi značilnostmi omogoča učinkovito zagotavljanje storitev tako na podeželju kakor tudi v urbanih središčih (pokrivanje znotraj stavb). Operaterji, ki bodo imeli možnost pridobiti večji del spektra in bodo s tem imeli možnost omejiti konkurente, bodo pridobili neupravičeno konkurenčno prednost. Operaterji, ki ne bodo pridobili spektra v 700 MHz pasu, bodo omejeni pri gradnji 5G omrežij, saj frekvence v višjih pasovih niso ustrezen substitut za gradnjo 5G omrežij niti v propagacijskem niti v finančnem smislu.

Menimo, da morajo imeti na prihajajoči dražbi operaterji popolnoma izenačene kriterije in možnosti dostopa do pionirskih frekvenčnih pasov za 5G. Ta dražba ne more in ne sme biti uravnilovka, s katero bi Agencija omogočila tretjemu in/ali četrtemu operaterju, da pridobi nesorazmerno velik frekvenčni prostor in tako zapolni (frekvenčno) vrzel, ki je na podlagi njunih poslovnih odločitev nastala po zadnji dražbi. Oziroma drugače: naloga Agencije ne more in ne sme biti, da »popravlja« sporne pretekle poslovne odločitve tretjega in četrtega operaterja glede (ne)udeležbe na prejšnji dražbi. Spektralne kape naj bodo omejene na posamezne pasove in naj bodo namenjene preprečevanju kopičenja frekvenc ne pa kaznovanju predhodnih investicij v omrežje.

II. Dodatno - pripombe in predlogi k posameznim točkam IM

V nadaljevanju podajamo konkretne pripombe in predloge k posameznim točkam IM.

Točka F.2.5.1 v povezavi s pravilom št. 29

Skladno z že podanimi pripombami v preteklih dopisih kot tudi v tem dopisu menimo, da je predlagani format dražbe prekompleksen, brez ustrezne utemeljitve. Še enkrat poudarjamo, da bi bilo po našem mnenju najbolj smotno bistveno zmanjšati število frekvenčnih pasov v okviru tega javnega razpisa in javno dražbo poenostaviti na način, da bi bila to vzporedna ali

sukcesivna serija enostavnih dražb za posamične frekvenčne pasove, ki jih je v danem trenutku smotrno podeliti (glej vso predhodno argumentacijo).

Če Agencija kljub vsem argumentom vztraja na eSMRA formatu dražbe, predlagamo, da se spremenijo nekatera pravila dražbe, ki bodo le-to naredila manj kompleksno od sedanjega predloga. Ob odprtju Izhodiščnih ponudb naj Agencija preveri razmerje med ponudbo in povpraševanjem v vsakem posameznem frekvenčnem pasu oziroma kategoriji lotov. Če v posamezni kategoriji lotov ni presežnega povpraševanja, naj se te kategorije lotov oziroma frekvenčnega pasu ne uvrsti na dražbo. Tako pravilo že velja za kategorijo lotov G. Predlagamo, da se enako pravilo uporabi za vse kategorije lotov.

V okviru dražbe naj se prepove možnost prenašanja upravičenosti (eligibility) med posameznimi kategorijami lotov (kot že navedeno v 5. alineji uvodnega dela tega dopisa na str. 2). To pravilo že velja za kategorijo lotov G. Predlagamo, da se enako pravilo uporabi za vse kategorije lotov. Na ta način bi se dražba dodatno poenostavila in se približala izvedbi hkratnih enostavnih dražb za vsako posamezno kategorijo lotov.

Točka A.6.4.2.2.

Izbriše se odstavek:

»Ponudniki, ki na dan uvedbe javnega razpisa nimajo radiofrekvenčnega spektra pod 1 GHz, morajo navedene obveznosti izpolniti do 31.12.2028.«

Točka A.6.5. Souporaba

Zadnji odstavek točke naj se spremeni tako, da glasi:

»Souporaba aktivne opreme ob uporabi lastnih frekvenc operaterja omogoča infrastrukturno konkurenco in je zato dovoljena na celotnem ozemlju Republike Slovenije. Souporaba frekvenčnega spektra je dovoljena v okviru, ki ne omejuje infrastrukturne konkurence. Pri tem je souporaba frekvenc dovoljena v primerih, kadar pasivna souporaba in souporaba aktivne opreme ne zadostujeta, na primer v zahtevnih območjih pokrivanja in postavitvi malih celic (poglavje A.6.5.1 Dovoljena souporaba frekvenc in aktivne opreme v zahtevnih območjih).

Točka A.6.5.1. Dovoljena souporaba frekvenc in aktivne opreme v zahtevnih območjih

Točka se preimenuje v »A.6.5.1. Dovoljena souporaba frekvenc v zahtevnih območjih«.

Vse ostale določbe točke se ohranijo.

Točka F.2.2.5, v povezavi s točko F.2.6.6.1 in pravili v točkah 77-79.

Družba A1 ostro nasprotuje diskriminatornim in zelo verjetno nezakonitim določbam predloga IM, ki bi natanko enemu in točno določenemu operaterju omogočili, da na podlagi rezervacije frekvenčnega spektra pridobi spekter, ki mu je dodeljen z obstoječo ODRF, ki se izteka, in to po ceni, ki je navzgor omejena (cenovna kapica). Na tem mestu se sklicujemo tudi na vse

predhodne navedbe in argumente v zvezi z neizpolnjevanjem zavez in neracionalno izrabo omejene naravne dobrine.

Rezervacija spektra na 2.100 MHz in še cenovna kapica za ta del spektra sta po našem prepričanju neustrezna in nezakonita ukrepa, ki dokazano v 15 letih nista prinesla želenih rezultatov, zato Agenciji predlagamo, da sporna določila izloči iz končne verzije IM.

Točka F.2.6.6.1.

Predlagamo, da se sporna določila razdelka »F.2.6.6.1 Lota s cenovno omejitvijo v kategoriji D« (točke 77, 78, 79) črtajo. Glede utemeljitve glej prejšnjo točko.

Točka F.2.6.7. Informiranje, v povezavi s pravilom št. 81

Agenciji ponovno predlagamo, da pravila dražbe kar se da poenostavi in prilagodi na način, da bo čim bližje pravilom, kot veljajo na enostavnih dražbah. V zvezi s tem pozivamo Agencijo, da prilagodi pravila o transparentnosti informiranja udeležencev dražbe, in sicer na način, da so udeleženci dražbe po vsakem krogu v celoti seznanjeni s količino presežnega povpraševanja v vsaki kategoriji lota.

F.2.8 Zahteve glede depozita

Družba A1 predlaga, da mora v vsakem trenutku znašati vrednost depozita vsakega dražitelja vsaj 120% njegove ponudbe v zadnjem dražitvenem krogu. Poleg tega predlagamo, da Agencija razmisli o obvezni predložitvi finančnih instrumentov zavarovanja plačila (npr. bančna garancija na prvi poziv), s katerimi bi operaterji (dodatno) zagotovili, da bodo svoje obveznosti iz naslova dražbe tudi izpolnili.

Točka A.7: Zahteve glede zagotavljanja varnosti

Izbriše se odstavek:

“Ponudnik mora pri izbiri dobaviteljev izvesti oceno tveganja posameznega dobavitelja, v katero vključi vsa relevantna tveganja, povezana z lastništvom, dobavo, kakovostjo in transparentnostjo inženirskih praks in varnostnih kontrol, z vidika neprekinjenega poslovanja ter hkrati upoštevati morebitne nacionalno-varnostne usmeritve Vlade Republike Slovenije.”

Informativni memorandum v točki A.7 predvideva obveznost ponudnika, ki na predmetnem javnem razpisu pridobi katerikoli radiofrekvenčni spekter, po kateri bi moral vzpostaviti in vzdrževati ukrepe za obvladovanje tveganj za varnost, kar izrecno vsebuje tudi tveganja,

povezana z dobavitelji, pri čemer mora operater izvesti oceno tveganja posameznega dobavitelja, v katero vključi vsa relevantna tveganja, povezana z lastništvom, dobavo, kakovostjo in transparentnostjo inženirskih praks in varnostnih kontrol. Navedeno naj bi se izvajalo ob upoštevanju relevantne nacionalne in evropske zakonodaje in ob upoštevanju "mednarodno priznanih standardov in dobrih praks" kot tudi nacionalno-varnostnih usmeritev Vlade Republike Slovenije.

Trenutno veljavni Zakon o elektronskih komunikacijah (ZEKom-1) izrecno ne nalaga nobenih obveznosti ponudnikom v zvezi s preverjanjem dobaviteljev (npr. dobaviteljev opreme). Ob upoštevanju hierarhije zakonskih in podzakonskih aktov bi takšno obveznost lahko predpisal zgolj zakon. To pomeni, da tega ne bi smela samostojno urejati izvršna veja oblasti s podzakonski predpisi oziroma Agencija preko pravil javnega razpisa oziroma javne dražbe. Takšne obveznosti bi lahko nalagal samo neposredno zakon z jasno predpisano obveznostjo operaterjev glede preverjanja dobaviteljev (če sploh) in bi moral zakon implementirati v potrebnem obsegu tako pravo EU kot morebitne (obvezujoče) usmeritve Evropske komisije.

Za potencialne udeležence na javnem razpisu je danes nemogoče opredeliti, kdo bodo njihovi dobavitelji opreme v tako dolgem obdobju (do leta 2028!). Praktično nemogoče je hkrati izvesti takšne preverbe pred oddajo ponudbe (na javni dražbi).

Dodatno se postavlja vprašanje, kaj v primeru, če se nacionalno-varnostne usmeritve Vlade v danem trenutku spremenijo: ali bodo operaterji primorani ponovno preverjati obstoječe dobavitelje oziroma jih v primeru nadgradnje obstoječih omrežij in sistemov preverjati pred vsakokratno dobavo? Kot je razumeti, naj bi bilo predlagano besedilo sestavni del obveznosti ODRF.

Urejanje navedene problematike preko javnega razpisa oziroma javne dražbe ni potrebno, saj če bi navedeno postala zakonska obveznost, bi operaterji v vsakem primeru morali spoštovati zakon in njihove pravno zavezujoče zakonske obveznosti, kot bodo lahko predpisane v času, za katerega se podeljuje spekter (npr. 15 let). Ne obstaja prav nobena potreba, da bi se navedeno področje kakor koli reguliralo v okviru javnega razpisa ali javne dražbe.

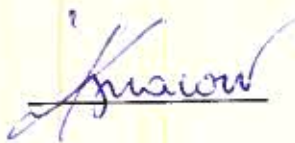
Glede na navedeno predlagamo, da se celotna točka A.7 izpusti iz dokumentacije IM za javni razpis in javno dražbo, saj ZEKom-1 to področje že ureja. V primeru potrebe pa se dodatno urejanje navedenega področja prepusti zakonu, kot bo morebiti sprejet.

III. Zaključno

Ob upoštevanju zgoraj navedenih pripomb na Informativni memorandum A1 Slovenija pričakuje, da bo Agencija skladno s predlogi (a) spremenila pogoje javnega razpisa, (b) prilagodila obseg podelitve frekvenc glede na dejanske potrebe operaterjev ter stanje tehničnega razvoja v tem trenutku ter predvsem (c) da bo iz pogojev razpisa in dražbe v okviru IM izločila vse nezakonite pogoje (ZPOMK-1 in ZEKom-1), ki kakorkoli omejujejo operaterje pri nastopanju na trgu ali ki kakorkoli postavljajo posamične operaterje v neenakopraven položaj s preferiranjem oz. naklanjanjem kakršnih koli ugodnosti posamičnim operaterjem, kadar za

to niso podani ustrezni in strokovno podprti dejanski pogoji. A1 Slovenija bo še naprej podrobno spremljala nadaljnje aktivnosti Agencije v zvezi s predmetnim javnim razpisom in frekvenčno dražbo ter aktivno sodelovala v postopkih Agencije.

S spoštovanjem,



Gregor Krsmanović
direktor Sektorja
za splošne zadeve



01

A1 Slovenija, d. d.



Milan Zaletel
glavni direktor
za finance