



APEK

**Agencija za pošto in elektronske
komunikacije Republike Slovenije**

Stegne 7, p. p. 418

1001 Ljubljana

telefon: 01 583 63 00, faks: 01 511 11 01

e-naslov: info.box@apek.si, http://www.apek.si

davčna št.: 10482369

Številka: 06013-7/2008-7

Datum: 3.8.2009

Agencija za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije izdaja na podlagi drugega odstavka 144. člena in drugega odstavka 23. člena Zakona o elektronskih komunikacijah (Ur. l. RS, št. 13/07 – uradno prečiščeno besedilo in 102/07 - ZDRad), ob uporabi določb Zakona o inšpekcijskem nadzoru (Ur. l. RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo) in Zakona o splošnem upravnem postopku (Ur. l. RS, št. 24/06-UPB2, 105/06-ZUS-1, 126/07 in 65/08), v postopku nadzora izpolnjevanja obveznosti enakega obravnavanja in preglednosti naloženih z odločbo št. 3824-50/2007-3 z dne 11. 10. 2007 v zvezi z zagotavljanjem storitev, ki omogočajo vzpostavitev in delovanje navideznih zasebnih omrežij (VPN-IP/MPLS) v okviru širokopasovnega dostopa z bitnim tokom, zoper zavezanko družbo Telekom Slovenije d.d., Cigaletova 15, Ljubljana (v nadaljnjem besedilu: Telekom Slovenije d.d.), ki jo zastopa predsednik uprave mag. Bojan Dremelj, po uradni dolžnosti naslednjo

ODLOČBO

1. Telekom Slovenije d.d. mora pri izvrševanju obveznosti enakega obravnavanja iz 3. točke odločbe agencije št. 3824-50/2007-3 z dne 11.10.2007 v okviru širokopasovnega dostopa z bitnim tokom zagotoviti takšno funkcionalnost IP/MPLS omrežja, kot jo za potrebe zagotavljanja storitve povezovanja v navidezna zasebna omrežja (VPN-IP/MPLS) svojim končnim uporabnikom na maloprodajnem trgu, omogoča sam sebi.
2. Telekom Slovenije d.d. mora v roku 15 dni dopolniti vzorčno ponudbo za dostop z bitnim tokom tako, da bo skladno s 4. točko odločbe agencije št. 3824-50/2007-3 z dne 11.10.2007 vanjo vključil tudi storitve iz prejšnje točke izreka te odločbe, vključno z razumno določenimi roki za izvedbo.
3. V tem upravnem postopku niso nastali stroški postopka.

Obrazložitev:

Agencija za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: agencija) je prejela prijavo operaterja Amis d.o.o., Tržaška cesta 85, 2001 Maribor (v nadaljnjem besedilu: vlagatelj), da družba Telekom Slovenije d.d. (v nadaljnjem besedilu: zavezanca) krši obveznost druge, tretje in četrte točke izreka odločbe št. 3824-50/2007-3 z dne 11.10.2007 (v nadaljnjem besedilu: Odločba), ker neupravičeno zavrača razumno zahtevo vlagatelja za zagotavljanje storitve vzpostavitev in delovanja navideznih zasebnih omrežij (VPN-IP/MPLS) v okviru širokopasovnega dostopa z bitnim tokom za končne uporabnike vlagatelja v omrežju zavezanke.

Vlagatelj meni, da takšno ravnanje zavezanke predstavlja kršitev obveznosti dopustitve operaterskega dostopa do omrežnih elementov in zmogljivosti (kot ji to nalaga druga točka izreka Odločbe), saj naj bi zavezanica neutemeljeno zavračala njegovo razumno zahtevo in se ne pogajala v dobri veri. Ravnanje naj ne bi bilo skladno niti s tretjo točko izreka Odločbe, ki zavezanki nalaga obveznost enakega obravnavanja, ker storitve VPN-IP/MPLS zagotavlja svojim poslovnim uporabnikom na maloprodajne trgu. Ravnanje pa pomeni tudi kršitev zagotavljanja preglednosti, ki jo zavezanki nalaga Odločba v četrti točki, saj zavezanica storitev dostopa z bitnim tokom potrebnih za izvajanje storitve VPN-IP/MPLS ni vključila v svojo Vzorčno ponudbo za širokopasovni dostop z bitnim tokom.

Agencija je na podlagi prvega odstavka 141. člena Zakona o elektronskih komunikacijah (Ur. l. RS, št. 13/07 – uradno prečiščeno besedilo in 102/07 – ZDRad, v nadaljnjem besedilu: ZEKom) pristojna za nadzor nad določbami tega zakona in na njegovi podlagi izdanih predpisov ter splošnih aktov, razen v primerih, ki spadajo v pristojnost drugih organov. Agencija je na podlagi iste določbe pristojna tudi za opravljanje nadzora nad izvajanjem vseh posamičnih aktov oziroma ukrepov, ki jih sprejema na podlagi tega zakona ter na njegovi podlagi sprejetih predpisov in splošnih aktov.

Če agencija pri nadzoru fizičnih ali pravnih oseb, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja ali elektronske komunikacijske storitve ugotovi nepravilnosti pri izvajanju določb tega zakona ali na njegovi podlagi izdanimi predpisi, ki jih sama sprejema, v skladu s pristojnostjo, določeno v prvem odstavku 144. člena ZEKom, te osebe o tem pisno obvesti in jim da možnost, da se o zadevi izrečejo ali nepravilnosti tudi same odpravijo v roku, ki ga določi agencija.

V skladu s prvim odstavkom 144. člena ZEKom je agencija zavezanko z dopisom št. 06013-7/2008-2 z dne 28.12.2009 pozvala, da se izjasni o navedbah vlagatelja. Prav tako je agencija izrazila svoje stališče, da je vlagateljeva zahteva za odobritev operaterskega dostopa do omrežnih elementov in zmogljivosti, ki so potrebne za dostop z bitnim tokom na način, ki vlagatelju omogoča zagotavljanje storitve VPN-IP/MPLS razumna in je torej posledično zavračanje le te v nasprotju z obveznostmi dopustitve operaterskega dostopa in enakega obravnavanja naloženih z Odločbo agencije. Pri omogočanju operaterskega dostopa z bitnim tokom namreč ne govorimo neposredno o storitvah, sploh ne vseh, ki jih je preko tovrstnega dostopa mogoče izvajati (in nuditi končnim uporabnikom) pač pa predvsem o načinih dostopa operaterja do omrežja (omrežnih elementov) zavezanke, preko katerega pa se nato (lahko tudi z namestitvijo ustrezne opreme operaterja) izvajajo različne storitve. Storitve VPN-IP/MPLS je storitev, ki jih svojim končnim uporabnikom nudi operater, ta pa lahko do omrežja zavezanke dostopa na različne načine (na različnih nivojih) med drugim tudi preko bitnega toka. Zavezanki je agencija določila 30 dnevni rok za odpravo nepravilnosti oziroma za izjasnitev.

Zavezanica je dne 3.3.2009 odgovorila na poziv agencije. V svojem odgovoru pojasnjuje, da trenutno drugim operaterjem ne more ponuditi storitve VPN-IP/MPLS po konceptu po katerem storitve ponuja svojim končnim uporabnikom, ker za to nima tehničnih možnosti, saj bi morebitna razširitev ponudbe na druge operaterje povzročila degradacijo kakovosti obstoječih storitev, ker so zmogljivosti omrežja omejene. Poleg tega je agencija v analizi predmetnega trga širokopasovni dostop določila kot storitev bitnega toka od končnega uporabnika do naročniškega multiplekserja (xDSL) ter dalje kot prenos v hrbtničnem omrežju ATM in IP omrežju. Z Odločbo pa je naložila obveznost enakega obravnavanja za storitve z bitnim tokom, ki bodo operaterju omogočale ponujanje IP telefonije (VoIP) IP televizije (IPTV) in videa na zahtevo (VoD) na enak način, kot to zavezanica omogoča sama



sebi. Storitve bitnega toka ne sodijo v definicijo trga 12, ker so storitve bitnega toka storitve tipa »točka-točka«, kar izhaja iz Priporočila Evropske Komisije o upoštevni trgih z dne 11.2.2003 (2003/311/EC). Pri navideznih zasebnih omrežjih pa gre za storitve »točka-več točk«, ki pa niso predmet ex-ante regulacije. Poleg tega lahko operaterji, ki uporabljajo storitve bitnega toka, storitev VPN-IP/MPLS kreirajo in ponudijo tudi sami z namestitvijo lastne opreme na strani končnega uporabnika ter uporabo IPsec in L2TP protokolov. Na podlagi povedanega zavezanca meni, da storitev navideznih zasebnih omrežij ni dolžna zagotavljati na podlagi Odločbe agencije. Ker operater te storitve lahko ponudi sam z namestitvijo lastne opreme dokazuje dejstvo, da dostop preko bitnega toka ni ovira za ponujanje storitev VPN. Operater mora za zagotavljanje te storitve podobno kot so to storili drugi vstopniki v EU razviti svojo lastno aplikacijo. Tako je ravnala tudi družba SiOL, ki je aplikacijo razvila in ponujala storitve na trgu še predno je prišlo do združitve z zavezanko marca 2007. Njegova ponudba je temeljila na uporabi bitnega toka ali razvezave krajevne zanke. Razen vseh naštetih metod pa lahko operaterji ponujajo storitve VPN-IP/MPLS na osnovi zakupljenih vodov, kar je še posebej pomembno v primerih zagotavljanja simetričnih storitev, kar je pogosta zahteva velikih poslovnih uporabnikov. Tudi ker agencija v analizo ni vključila storitev VPN-IP/MPLS in jih ni proučila z vidika zamenljivosti ponudbe in povpraševanja te ne sodijo v okvir trga 12. Če bi slednje storila bi agencija ugotovila, da pri zagotavljanju teh storitev operaterji nimajo visokih vstopnih ovir, saj jih lahko z zakupom bitnega toka in namestitvijo lastne opreme na strani končnega uporabnika, ponujajo tudi sami. Na podlagi navedenega zavezanca predlaga da agencija postopek nadzora ustavi.

Dne 19.6.2009 je agencija prejela dopolnitev pobude za uvedbo postopka nadzora s strani vlagatelja. V tej vlagatelj ponovno navaja, da zavezanca neupravičeno zavrača njegovo razumno zahtevo za kreiranje dodatnih VRF instanc na medoperaterski ravni za potrebe vlagatelja za izvajanje storitev MPLS/VPN, kot to omogoča sama sebi za izvajanje teh storitev svojim končnim uporabnikom. Vlagatelj opozarja na kršitev obveznosti iz druge in tretje točke Odločbe s strani zavezanke in zahteva, da agencija z odločbo naloži zavezanki, da mora ta omogočiti tak operaterski dostop do omrežnih elementov in zmogljivosti, ki so potrebne za dostop z bitnim tokom na nivoju BRAS in na nivoju regijske oziroma nacionalne priključne točke, ki bo vlagatelju omogočal zagotavljanje storitev, ki zahtevajo uporabo IP/MPLS protokola z uporabo protokola LDP, privatnih IP naslovov, uporabo večjih VRF instanc tako, da so v posamezni VRF instanci skupine priključkov, ki jih določi vlagatelj ter prenos bitnega toka s preklapljanjem (namesto posredovanjem) za posebej definirane skupine priključkov (priključki v posameznem VRF) v omrežju IP/MPLS zavezanke, ki zagotavlja priključke z bitnim tokom. Edino na ta način bi vlagatelj lahko v okviru svoje lastne maloprodajne ponudbe na omrežju, ki ga od zavezanke zakupuje na predmetnem upoštevni trgu lastnim končnim uporabnikom zagotovil lastno storitev MPLS/VPN, ki je sicer ne more ponuditi na maloprodajnem trgu brez ustreznega operaterskega dostopa na povezanem veleprodajnem trgu. Nastavitve bitnega toka, kot ga zahteva vlagatelj na podlagi MPLS protokola omogočajo višjo kakovost prenosa bitnega toka v omrežju zavezanke z uporabo posebnih protokolov na usmerjevalnih napravah znotraj omrežja (preklapljanje namesto posredovanje) ter s tem diverzifikacijo produktov na povezanem maloprodajnem trgu. Višja kakovost prenosa se odraža predvsem v možnosti zagotavljanja hitrejšega prenosa podatkov po omrežju (manjših zakasnitev) ter v večjem nadzoru pretoka podatkov ter posledično višji kakovosti storitev. Trenutne rešitev, kot jih vlagatelju ponuja zavezanca ne omogočajo takšne rešitve. Enaka kakovost storitve se lahko zagotovi le s kreiranjem dodatnih VRF instanc, kar se omogoči na medoperaterskem nivoju dostopa do omrežja. Povsem enako medoperatersko rešitev, kot jo vlagatelj zahteva od zavezanke, slednja zagotavlja sama sebi oziroma svoji maloprodajni enoti kar vlagatelj utemeljuje s priloženim obrazcem, ki ga maloprodajna enota zavezanke ob vsakem prejetem naročilu končnega uporabnika posreduje svoji veleprodajni enoti, kar šele omogoča zagotovitev in izvedbo VPN

IP/MPLS storitve končnemu (poslovnemu) uporabniku zavezanke. Iz obrazca je tudi razvidno katere parametre je treba posredovati ob naročilu takšnega priključka.

Pred letom dni v enem od zadnjih dopisov, ki jih je vlagatelj s strani zavezanke prejel v zvezi z obravnavo njegove razumne zahteve za zagotavljanje navedenih storitev, je zavezanica pojasnila da namerava v roku enega leta (torej času, ki je že potekel) poiskati ustrezno rešitev za zagotovitev zahtevane storitve (vključevanje priključkov s posebnimi parametri). V preteklem obdobju leta dni je postalo očitno samo to, da zavezanica enakovredno rešitev že ponuja svoji maloprodajni enoti (samemu sebi) oz. svojim končnim uporabnikom, vlagatelju pa ne.

Vlagatelj poudarja, da ne zahteva in tudi ni zahteval od zavezanke, da mu ta omogoči preprodajo storitev navideznih zasebnih omrežij, ki jih maloprodajna enota zavezanke zagotavlja končnim uporabnikom, temveč zgolj operaterski dostop, ki bo vlagatelju omogočal izvajati istovrstne storitve kot jih izvaja maloprodajna enota zavezanke.

V svoji vlogi je vlagatelj tudi odgovoril na navedbe zavezanke v zvezi z možnostjo ponujanja enakovrstnih storitev s pomočjo varnostnega protokola IPsec in natančno obrazložil, zakaj rešitev IPsec ni nadomestek zahtevani storitvi, saj sta ti storitvi povsem neprimerljivi. MPLS VPN je namreč način zagotavljanja privatnih navideznih omrežij na način, v katerem operater svoje omrežje "virtualizira", npr. iz enega omrežja naredi 1000 pod-omrežij in jih preprodaja kot virtualna omrežja, zaprta za zunanji svet, kar omogoča nivo izolacije, varnosti in kontrole, ki je zahtevan pri poslovnih rešitvah tega tipa. IPsec ne omogoča virtualizacije, temveč samo možnost vzpostavitve navideznih poti preko javnega IP omrežja, ter šifriranje prometa znotraj njih. MPLS VPN-i torej varnost zagotavljajo z izolacijo končnih točk, IPsec pa z šifriranjem prometa med temi točkami, poudariti pa je treba tudi, da se medsebojno ne izključujeta, saj je možno IPsec šifriranje implementirati tudi znotraj MPLS VPNa. Z IPsec-om torej ni možno doseči značilnosti, ki jih omogoča MPLS (prometni inženiring, višja kakovost storitve, zagotovljena pasovna širina, preklapljanje prometa, skrajšanje odzivnih časov, ...). Druga poglobljena razlika je, da se IPsec omogoča na končnih lokacijah stranke, se pravi na strankini opremi neodvisno od operaterja, MPLS VPN pa je operaterska storitev, ki ne zahteva dodatne posebne opreme pri strankah (v primerjavi z navadno podatkovno storitvijo), prav tako ne zahteva posebnega znanja oziroma podpore pri končnih strankah, kar pomeni manjše stroške za uporabnike.

Vlagatelj je vse razlike povzel v 4. točkah:

- Za MPLS VPN rešitve ni potrebna strojna ali programska nadgradnja pri stranki,
- MPLS VPN je storitev, ki nudi precej večjo varnost in zanesljivost (DOS, "hack", vdor,...),
- Pri MPLS VPN stranki ni potrebe po visoko usposobljenem IT kadru ali dragem vzdrževanju, saj za VPN skrbi operater,
- Stranke same zahtevajo MPLS VPN in pokritost vseh oddaljenih enot, in ne želijo rešitve IPsec,
- IPsec je procesorsko bolj zahteven in ustvarja več "overhead" prometa.

Vlagatelju zavezanica v tem trenutku zagotavlja zgolj en nivo kakovosti pri prenosu bitnega toka, ki ni namenjen VoIP ali IP TV prometu, kar pomeni, da se uporabljajo enaki parametri za vse priključke vlagatelja. Tovrstni način prenosa bitnega toka ne omogoča ustrezne kakovosti za določene storitve (videokonferenca, poslovne aplikacije,...), hkrati pa želi vlagatelj svojim naročnikom ponuditi nove storitve ter diverzificirati ponudbo širokopasovnih priključkov na podlagi različnega nivoja zagotavljanja kakovosti prenosa bitnega toka. Zato od zavezanke zahteva, da za posamezne priključke oz. skupine priključkov zagotovi drugačen način prenosa podatkov preko bitnega toka z uporabo posebnih protokolov.

Višja kakovost prenosa bitnega toka je pomembna pri povezovanju podatkovnih omrežij v poslovnih rabi, kjer način rabe in/ali poslovne aplikacije zahtevajo stabilno in zagotovljeno hitrost izmenjave podatkov (videokonference, nadzor na daljavo, bankomati, poslovne aplikacije, dostop do centralne enote iz perifernih enot...). Višja kakovost prenosa bitnega toka je bistvena predvsem za zahtevnejše poslovne aplikacije, ki za pravilno delovanje nujno potrebujejo konstantno in zanesljivo podatkovno pot, brez odstopanja odzivnih časov, z zagotovljeno prednostjo, ter brez izgub. Take zanesljivosti ni možno zagotoviti na obstoječih priključkih z bitnim tokom, zaradi česar je uporaba MPLS in drugih ustreznih protokolov nujna za konkurenčno sledenje potrebam in zahtevam trga.

Potrebno oz. zahtevano višjo kakovost prenosa bitnega toka je mogoče doseči le z ustreznim operaterskim dostopom na veleprodajnem trgu in ustreznim prenosom podatkov v omrežju ponudnika bitnega toka. Ponudnik bitnega toka mora omogočiti prenos bitnega toka s preklapljanjem in uporabo ustreznih label. Razlika med preklapljanjem in posredovanjem bitnega toka je v tem, da se morajo mrežne naprave s prometom, ki se posreduje ukvarjati dalj časa, kot s prometom, ki se preklaplja. Razlog za to je v tem, da pri posredovanju prometa naprava potrebuje tri korake od prejema do pošiljanja, pri preklapljanju pa sta potrebna samo dva. Mrežne naprave si z uporabo podpornih MPLS protokolov izgradijo posredovalne tabele in izmenjajo labele (oznake), ki omogočajo lažje in hitrejšo preklapljanje prometa, kar pomeni tudi manjšo obremenjenost virov naprav.

Na podlagi pridobljenih podatkov in posredovane dokumentacije s strani vlagatelja in zavezanke agencija ugotavlja, da je dejansko stanje v zvezi z nadzorom nad izpolnjevanjem obveznosti enakega obravnavanja, cenovnega nadzora in zagotavljanja preglednosti razčiščeno za ugotovitev.

Agencija je v skladu z analizo upoštevne trga »Širokopasovni dostop (medoperaterski trg)« z Odločbo, ki je dokončna in izvršljiva, določila zavezanke za operaterja s pomembno tržno močjo ter ji v skladu z določbami 26. člena ZEKom naložila določene obveznosti v zvezi z dopustitvijo operaterskega dostopa do določenih omrežnih zmogljivosti in njihove uporabe, v okviru katere mora zagotoviti dostop do svojega omrežja na nivoju BRAS in na nivoju regijske oziroma nacionalne priključne točke na IP/MPLS omrežju, ter v zvezi s tem omogočiti dostop do tehničnih vmesnikov, protokolov in drugih tehnologij. Na navedbe zavezanke, da storitve VPN-IP/MPLS niso vključene v definicijo trga 12, ker naj ne bi šlo za storitve bitnega toka tipa točka-točka ampak naj bi šlo za storitve tipa točka-več točk agencija odgovarja v nadaljevanju.

Agencija se strinja z navedbami zavezanke, da izvajanje oziroma zagotavljanje storitve VPN-IP/MPLS ni obveznost, ki bi bila zavezanki izrecno naložena z Odločbo. Namreč, z Odločbo na upoštevni trgu se regulira dostop do omrežja zavezanke (preko bitnega toka), ki se ga operaterji poslužujejo zato, da lahko potem kreirajo (svoje) storitve in te ponudijo svojim končnim uporabnikom. Ker pri bitnem toku ne gre za preprodajo storitev pač pa za omogočanje dostopa do omrežja zavezanke pod določenimi (z Odločbo naloženimi) pogoji, je tolmačenje zavezanke v smislu katere storitve (ki se ponujajo končnim uporabnikom) sodijo na upoštevni trg in katere ne, povsem napačno. Zavezanke pa pri ponujanju dostopa z bitnim tokom drugim operaterjem slednjih ne sme diskriminirati v razmerju do same sebe. Posledično jim torej mora omogočiti pogoje (ki so v njeni domeni), v katerih bodo ti lahko ponujali istovrstne storitve, kot jih zavezanke ponuja svojim končnim uporabnikom.

Zavezanki je bila z Odločbo skladno s 24. členom ZEKom naložena obveznost enakega obravnavanja, v okviru katere mora pri zagotavljanju storitve dostopa z bitnim tokom za druge operaterje, ki zagotavljajo širokopasovne storitve končnim uporabnikom, v

enakovrednih okoliščinah omogočati enakovredne pogoje dostopa do omrežja. Namen te obveznosti je, da se operaterju s pomembno tržno močjo prepreči neenako obravnavanje operaterjev v primerjavi z lastno maloprodajno enoto glede zagotavljanja operaterskega dostopa z bitnim tokom, kar ima za posledico izrivanje iz trga. Razlog za naložitev obveznosti enakega obravnavanja je predvsem v ugotovitvi, da je zavezanka na upoštevem trgu edini ponudnik dostopa z bitnim tokom. To ji omogoča, da povsem samostojno postavlja pogoje, pod katerimi je zainteresiranim operaterjem pripravljena ponuditi posamezno storitev. Pri tem so problematična zlasti navidez nevtralna ravnanja, ki pa dejansko predstavljajo omejevanje konkurence na medoperaterskem trgu (gre za dejanja kot npr. ponujanje »zvezanih« produktov, zagotovitev produktov v slabši kvaliteti, idr.). Za taka ravnanja nedvomno obstaja ekonomski interes, saj vsakršno oteževanje dostopa do omrežja za potencialne konkurente pomeni poslabševanje njihovega položaja na trgu, to pa krepi tržno moč zavezanke. Ker se opisanih zlorab pomembne tržne moči ne da v celoti preprečiti zgolj z obveznostjo dopustitve operaterskega dostopa, ki je bila zavezanki z Odločbo naložena v 2. točki izreka, je agencija navedeno obveznost kot nujen in primeren ukrep za zagotavljanje konkurence na trgu dodatno naložila z Odločbo. Naložena obveznost predstavlja primerno sredstvo za zagotavljanje učinkovite konkurence, saj zagotavlja, da so alternativni operaterji deležni enako kakovostnih infrastrukturnih produktov, kot jih ima zavezanka oziroma z njo povezane družbe. Le to alternativnim operaterjem omogoča, da lahko končnim uporabnikom na trgu ponudijo enako kakovostne maloprodajne storitve.

Predmet regulacije je medoperaterski trg, torej trg, kjer poteka ponudba in povpraševanje operaterjev po veleprodajnih produktih, ne pa trg na katerem se ponujajo storitve končnim uporabnikom. Pri tem gre za produkte, ki jih operaterji potrebujejo za zagotavljanje storitev na maloprodajnem nivoju, torej predvsem za različne oblike dostopa do omrežne infrastrukture. Agencija je ugotovila, kar je potrdila tudi zavezanka sama v predmetnem postopku nadzora, da svojim končnim uporabnikom zagotavlja storitev VPN-IP/MPLS. Dne 11.6.2008 je zavezanka vlagatelju na njegovo zahtevo za uresničitev dostopa z bitnim tokom, ki bi mu omogočil zagotavljanje VPN-IP/MPLS storitev svojim končnim uporabnikom odgovorila, da pripravlja konfiguracijo jedrnega agregacijskega in dostopovnega omrežja na način, ki bo zagotavljal neodvisno ponujanje storitev, saj naj bi bila za zagotavljanje kakovosti storitve (QoS) v omrežju potrebna znatna investicijska vlaganja v omrežje. V odgovoru agenciji v predmetnem postopku nadzora pa zavezanka navaja, da trenutno drugim operaterjem ne more ponuditi storitve VPN-IP/MPLS po konceptu, po katerem to ponuja svojim končnim uporabnikom, ker za to nima tehničnih možnosti. Iz vsega navedenega jasno izhaja, da je zavezanka za svoje potrebe torej za ponujanje storitev svojim končnim uporabnikom omrežje lahko konfigurirala tako, da je izvajanje storitev VPN-IP/MPLS mogoče, nikakor pa ga naj ne bi mogla konfigurirati za druge operaterje, torej za vlagatelja. Tudi zato, ker se odgovor zavezanke z dne 11.6.2008 poslan vlagatelju od odgovora zavezanke agenciji v predmetnem postopku nadzora z dne 2.3.2009 vsebinsko ni v ničemer spremenil je jasno, da zavezanka s svojim ravnanjem diskriminira vlagatelja v razmerju do same sebe in da s tem svojim početjem niti po letu dni, čeprav je vlagatelju obljubila nasprotno ne namerava prenehati. To pa ima v konkretnem primeru za posledico izrivanje konkurence na segmentu sicer reguliranega medoperaterskega trga dostopa z bitnim tokom (Širokopasovni dostop), iz tega razloga pa je izdaja te odločbe z naloženimi ukrepi za odpravo ugotovljenih nepravilnosti nujna.

Agencija ugotavlja, da IP/MPLS omrežje zavezanke z uporabo MPLS protokolov in označevanjem omrežnega prometa omogoča zavezanki kreiranje različnih razredov storitev (CoS) in diferenciacijo omrežnega prometa, kar ji za razliko od vlagatelja omogoča konkurenčno prednost. Zavezanka ima tako možnost, da svojim končnim uporabnikom

omogoča učinkovitejši (bolj kakovosten) podatkovni pretok in različno prioriteto omrežnega prometa, kar je danes za številne poslovne uporabnike ključnega pomena.

Dostop z bitnim tokom je regulirana medoperaterska storitev, ki jo mora zavezanica izvajati skladno z Odločbo. Storitve skladno z Odločbo obsega tudi prenos po IP/MPLS omrežju zavezanke, saj mora slednja skladno s 1. točko izreka zagotoviti dostop do omrežja na nivoju regijske oziroma nacionalne priključne točki na IP/MPLS omrežju. Zavezanci je v 3. točki izreka Odločbe naložena obveznost enakega obravnavanja, v okviru katere mora pri zagotavljanju storitve dostopa z bitnim tokom za druge operaterje, ki zagotavljajo širokopasovne storitve končnim uporabnikom, v enakovrednih okoliščinah uporabljati enakovredne pogoje dostopa do omrežja. Prav tako mora zavezanica skladno z isto točko izreka Odločbe pri zagotavljanju storitve dostopa z bitnim tokom drugim operaterjem zagotavljati enako kakovostne storitve ter enako kakovostne in istočasne informacije, kot jih zagotavlja sami sebi oziroma svojim partnerskim družbam. Vlagatelj v svoji pobudi navaja in zavezanica v svojem odgovoru na poziv na izjasnitev to tudi potrdi, da sam brez ustreznega sodelovanja lastnika in upravljavca omrežja, torej zavezanke pod pogoji, ki mu jih v tem trenutku pri dostopu z bitnim tokom zagotavlja zavezanica, ne more ponuditi istovrstne (niti enako kakovostne) storitve svojim končnim uporabnikom. Še več, vlagatelj istovrstne storitve sploh ne more ponuditi svojim končnim uporabnikom, ker mu zavezanica ne omogoči takšne kakovosti in pogojev dostopa z bitnim tokom, ki bi izvajanje te storitve sploh omogočili. Zavezanica vlagatelju namreč omogoča zgolj takšen prenos bitnega toka, ki s svojo kakovostjo ne omogoča izvajanja predmetne storitve. Dejstvo je namreč, da gre pri funkcionalnosti VPN-IP/MPLS za uravnavanje kakovosti prenosa podatkov po omrežju, kar je v izključni domeni zavezanke, operater, ki zakupuje storitev bitnega toka namreč do naprav zavezanke nima dostopa in posledično ne more vplivati na kakovost storitve oz. prometni inženiring.

Zavezanica meni, da ji z Odločbo obveznost na podlagi katere bi morala izvajati zgoraj navedeno ni bila naložena. Pravi namreč da ji je bila z Odločbo naložena obveznost na podlagi katere mora zagotoviti tako obliko dostopa z bitnim tokom, da bo operaterjem omogočala ponujanje IP telefonije (VoIP), IP televizije (IPTV) in videa na zahtevo (VoD) na maloprodajnem trgu na enak način kot to omogoča sami sebi oziroma svojim partnerskim družbam, in da storitev, o kateri teče predmetni postopek, med te ni vključena. Agencija se strinja, da zavezanica na podlagi Odločbe ni zavezana oblikovati storitve VPN-IP/MPLS za vlagatelja in mu nato pod veleprodajnimi pogoji storitve prodati tako, da jo bo vlagatelj lahko potem preprodal svojim končnim uporabnikom. Vendar pa je zavezanica dolžna zagotoviti enakovredne pogoje uporabe omrežja (dostopa z bitnim tokom) za vlagatelja, kot jih omogoča sama sebi, kar pa pomeni, da mora za omrežne elemente, ki so na njeni strani zagotoviti takšne (enake) parametre, ki bodo vlagatelju in drugim operaterjem, ki uporabljajo storitev bitnega toka, omogočali kreiranje istovrstnih storitev za njihove končne uporabnike. Z Odločbo se namreč regulira omrežje oziroma dostop do omrežja zavezanke ter kakovost zavezankine storitve tega dostopa. Ker operater brez sodelovanja zavezanke v smislu nastavitve parametrov na posameznih omrežnih elementih storitev VPN-IP/MPLS ne more izvajati, zavezanica pa jih kot rečeno lahko, zavezanica vlagatelja pri dostopu z bitnim tokom neenakopravno obravnava v smislu kakovosti zagotavljanja storitve dostopa.

Na podlagi zgoraj ugotovljenega je agencija v predmetnem postopku nadzora v skladu z drugim odstavkom 144 člena ZEKom odločil tako, kot izhaja iz prve točke izreka te odločbe. Zavezanica mora na podlagi naloženih obveznosti zagotavljanja storitve dostopa z bitnim tokom omogočiti vlagatelju (in drugim upravičencem) takšno funkcionalnost IP/MPLS omrežja kot jo omogoča sama sebi za omogočanje predmetnih storitev svojim končnim uporabnikom na maloprodajnem trgu. Na podlagi tega mora biti na enak način kot za

zavezankino maloprodajno enoto mogoče npr. povezovanje poslovnih uporabnikov v navidezna zasebna omrežja, uporaba zasebnega naslovnega prostora, uporaba uporabniških imen z domeno naročnika, možnost definiranja prioritete prometa oz. različnih razredov storitev (CoS). Zavezanki s to odločbo ni bil določen poseben rok za pričetek zagotavljanja zgoraj opisane funkcionalnost IP/MPLS omrežja, ker to sama sebi že omogoča in je že na podlagi Odločbe dolžna enako ponuditi (omogočiti) tudi operaterjem, ki dostopajo do njenega omrežja preko bitnega toka.

Na podlagi 23. člena ZEKom je bila v 4. točki Odločbe zavezanki naložena tudi obveznost zagotavljanja preglednosti v okviru katere mora imeti objavljeno vzorčno ponudbo za dostop z bitnim tokom (v nadaljnjem besedilu: BRO), iz katere so razvidne storitve, ki jih v zvezi s tem ponuja, vključno s cenami, razumno določenimi roki za izvedbo ter sankcijami za primer nespoštovanja izvedbenih rokov. Agencija ugotavlja, da storitve zavezanke v zvezi z dostopom operaterjev za zagotavljanje VPN-IP/MPLS storitve niso vključene v BRO. Ker gre pri VPN-IP/MPLS za storitve, ki se zagotavljajo na podlagi dostopa z bitnim tokom, ki je reguliran z Odločbo bi morala zavezanka v BRO vključiti tudi storitve, ki jih v zvezi s tem ponuja. Ker zavezanka ni ravnala v skladu s 4. točko Odločbe in storitev za zagotavljanje dostopa za izvajanje VPN-IP/MPLS storitev ni vključila v BRO je agencija na podlagi drugega odstavka 23. člena v povezavi s 144. členom ZEKom odločila tako kot izhaja iz 2. točke izreka te odločbe. Glede na to, da gre za storitev, ki jo zavezanka v maloprodaji ponuja že precej več kot eno leto lahko najmanj identično storitev praktično takoj zagotovi tudi operaterjem, ki dostopajo do njenega omrežja preko bitnega toka. Ker je bil zavezanki v predmetnem postopku že dan 30 dnevni rok za odpravo nepravilnosti, je 15 dnevni rok za izpolnitev 2. točke izreka te odločbe povsem primeren in za določitev daljšega ni razloga.

V okviru obveznosti cenovnega nadzora in stroškovnega računovodstva mora zavezanka cene naročnine storitev dostopa z bitnim tokom, oblikovati skladno z v 5. točki Odločbe naloženo metodo »maloprodajna cena-x«. V tem trenutku bi bilo preuranjeno odločiti, da enaka cenovna regulacija velja tudi za vse storitve, potrebne za priključitev in uporabo storitve navideznih zasebnih omrežij. Zavezanka namreč ni dolžna zagotoviti preprodaje storitev VPN-IP/MPLS pač pa pogoje za izvajanje predmetne storitve. Ko bo zavezanka v BRO, skladno s to odločbo vključila tudi vse storitve, ki jih za izvajanje VPN-IP/MPLS storitve najmanj potrebujejo alternativni operaterji, bo lahko agencija po uradni dolžnosti v postopku nadzora ugotavljala, katera od uveljavljenih cenovnih postavk je regulirana po metodi »maloprodajna cena-x«.

V skladu s prvim odstavkom 113. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Ur. l. RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo in 105/06-ZUS-1) so v upravnem postopku predmet povrnitve le tisti stroški, ki so nastali organu ali stranki med postopkom ali zaradi postopka, pri čemer zakon primeroma našteva, da gre za potne stroške uradnih oseb, izdatke za priče, izvedence, tolmače, ogled, pravno zastopanje, oglase, prihod, izgubo dohodka, strokovno pomoč, odškodnina za škodo, ki nastane pri ogledu (t.i. posebni stroški).

Ker pri vodenju tega postopka tovrstni stroški niso nastali, je agencija odločila tako, kot izhaja iz 3. točke izreka te odločbe.

Pouk o pravnem sredstvu:

Zoper ta sklep je v skladu s prvim odstavkom 146. člena Zakona o elektronskih komunikacijah (Ur. l. RS, št. 13/07 – uradno prečiščeno besedilo in 102/07 – ZDRad) mogoče sprožiti upravni spor v roku 30 dni od njegove vročitve. Upravni spor se sproži s



APEK

tožbo, ki se vloži pri Upravnem sodišču Republike Slovenije, Fajfarjeva 33, 1000 Ljubljana. V sporu odloča Upravno sodišče na sedežu v Ljubljani. Tožba se vloži pri pristojnemu sodišču neposredno pisno ali pa se mu pošlje po pošti. Tožbi je treba priložiti tudi po en prepis ali kopijo tožbe in prilog za toženca, če je kdo prizadet s sklepom, pa tudi zanj, priložiti pa je potrebno to odločbo v izvirniku, prepisu ali kopiji. Ob vložitvi tožbe je potrebno plačati sodno takso v višini 800 točk, kar ob vrednosti točke 0,0821 EUR znaša 65,68 EUR.

Ta odločba je na podlagi 22. člena Zakona o upravnih taksah (Uradni list RS, št. 42/07 – uradno prečiščeno besedilo), takse prosta.

Pripravila

Katja Kmet

Albin Poljanec

Pooblaščenca oseba

Vročiti: - Telekom Slovenije, Cigaletova 15, 1000 Ljubljana - skladno z ZUP