

Služba Vlade Republike Slovenije za digitalno preobrazbo

Davčna ulica 1

1000 Ljubljana

Gp.sdp@gov.si

Datum: 26.5.2022

Zadeva: Mnenje SOEK na osnutek Načrta razvoja gigabitne infrastrukture do leta 2030

Zveza: Objava na spletni strani¹, z dne 26.4.2022, sklicna št. 381-55/2022

Spoštovani,

v Sekciji operaterjev elektronskih komunikacij (SOEK)², Združenje za informatiko in telekomunikacije (ZIT) pri Gospodarski zbornici Slovenije (GZS), smo pregledali objavljeni osnutek Načrta razvoja gigabitne infrastrukture do leta 2030 in podajamo naslednje pripombe in predloge. Pripominjamo, da ni povsem jasno kaj je pomen tega načrta, ki očitno ni strategija, saj bi bil drugače naslovljen kot strategija. Po naši oceni, bi bil ključen dokument nacionalna strategija razvoja digitalne ali širokopasovne ali gigabitne družbe, načrt pa bi bil lahko eden od akcijskih dokumentov potrebnih za izvedbo nacionalne strategije. Že uvodoma predlagamo, da se naslovni organ opredeli do tega pomisleka.

Uvodoma ugotavljamo, da je postavljeni rok kratek, in tudi obžalujemo, da naslovni organ ni objavil nikakršnega poziva zainteresirani javnosti za predložitev stališč, mnenj, ki bi lahko bila uporabljena pri pripravi tega pomembnega strateškega dokumenta, ki ne bo krožil razvoja le do leta 2030, ampak mnogo dlje v prihodnost.

Prav tako uvodoma ugotavljamo, da naslovni organ ni pripravil nobenega pregleda glede uresničevanja nacionalne strategije, ki je veljala do sedaj. Ta pregled je izrednega pomena za razumevanje obćih potreb, ki jih strategija oz. načrt lahko naslovi.

Nenazadnje pa opozarjamo tudi na dejstvo, da novi ZEKom - 2, ki je še v fazi sprejema, nezadostno naslavlja veliko problematike, povezane s postavitvijo elektronskih komunikacijskih

¹ <https://www.gov.si/novice/2022-04-26-pripravljen-osnutek-nacrta-razvoja-gigabitne-infrastrukture-do-leta-2030/>

² Člani: A1 Slovenija, d.d., Telekom Slovenije, d.d., Telemach, d.o.o., HOT mobil, d.o.o., T-2, d.o.o.

omrežij v smislu, da bi kot sektorsko specifični predpis lahko uredil specifiko načrtovanja in gradnje prilagojeno elektronskim komunikacijam. Vsekakor pričakujemo, da bo aktivnejšo vlogo pri komunikaciji specifične problematike vezane na elektronska komunikacijska omrežja v bodoče prevzel naslovni organ. Aktivnejša vloga ni pričakovana le pri pripravi sektorske zakonodaje, pač pa tudi pri poenotenju državnih strategij, ki se kakorkoli dotikajo digitalizacije. Kako pomembna je infrastruktura pri izvedbi digitalizacije, se je izkazalo pravzaprav pred dvema letoma, ko se je Slovenija znašla v primežu izrednih razmer, ki so dobesedno čez noč zahtevale ogromne strukturne prilagoditve celotne družbe. Naj omenimo le delo od doma/na daljavo, šolanje na daljavo ter elektronsko nakupovanje, če izpostavimo le najbolj očitne.

1. Splošne pripombe

Glavna dejavnost in poslanstvo vseh operaterjev telekomunikacij je, da gradijo in zagotavljajo telekomunikacijsko infrastrukturo ter ponujajo storitve svojim obstoječim in potencialnim končnim uporabnikom. Člani SOEK to počnemo že desetletja, vlagamo na stotine milijonov tako v fiksno kot tudi mobilno infrastrukturo, navsezadnje pa smo lani vložili dobrih 165 milijonov EUR zgolj za 15 letne pravice do uporabe radio-frekvenčnega prostora na ozemlju Republike Slovenije ob prevzemu dodatnih obveznosti za zagotavljanje povezljivosti določene kakovosti. V kontekstu širokopasovne povezljivosti, ki se jo spodbuja tudi z javnimi sredstvi, so bila zlasti mobilna omrežja v preteklosti pogosto prezrta. V osnutku Načrta pa se prvič pojavljajo možnosti finančnih spodbud zasebnim investicijam tudi v mobilna omrežja. Še bolj konkretno pa je v istem dokumentu ob bok fiksnim in mobilnim širokopasovnim omrežjem postavljen širokopasovni dostop s satelitsko tehnologijo, na katero merijo najbolj oprijemljivi ukrepi iz osnutka Načrta, saj je govora o neposrednem subvencioniranju storitev v višini, ki ustrezajo točno določenemu poslovnemu modelu. Iz osnutka Načrta je namreč mogoče razbrati, da bo »bone za povezljivost« mogoče vnovčiti tam, kjer je nizko orbitalni satelitski širokopasovni dostop edina tehnologija, ki ponuja pakete s hitrostjo 100 Mb/s ne glede na ceno in ne glede na morebitno prisotnost širokopasovnih povezav s hitrostjo nad 30 Mb/s. Menimo, da je financiranje tovrstnega dostopa lahko kvečjemu subsidiarna oblika zagotavljanja povezljivosti v skrajni sili, torej kadar ni mogoče z nobenim ukrepom, tako nefinančnim kot finančnim, zagotoviti ustrezne povezljivosti (glede na trenutne potrebe hitrost 100 Mb/s ni opredeljena kot hitrost potrebna za funkcionalen dostop do interneta) s prizemnimi omrežji. V nasprotnem primeru, ob odsotnosti ustreznih varovalk, lahko pride do izrinjanja obstoječih ali upočasnevanja bodočih zasebnih naložb v dejanski razvoj omrežja (celo ob pomoči države).

Namen javnih investicij v povezljivost je zagotoviti pokrivanje z omrežji tam, kjer ga ni, ker za to ni zasebnega interesa. V primeru »bonov za povezljivost« za subvencioniranje satelitskega širokopasovnega interneta s hitrostjo 100 Mb/s, ki je komercialno že na voljo, se povezljivost v Republiki Sloveniji ne bo izboljšala, ampak se bo zgolj spodbudilo povpraševanje po storitvah določenega ponudnika.

V nadaljevanju podajamo nekaj alternativnih predlogov, s katerimi bi se dejansko dolgoročno izboljšala povezljivost upoštevaje omejene vire financiranja.

2. Nefinančni ukrepi - zniževanje administrativnih in drugih ovir za gradnjo mobilnih omrežij

Kot predstavljeno že na skupnem sestanku dne 11. 5. 2022, je za zagotovitev posamezne investicije telekomunikacijskega objekta (bazne postaje) potrebna tudi njegova ekonomska upravičenost. Pogosto je na ruralnih in geografsko zahtevnejših področjih radijski signal in kvaliteta radijskega signala nezadostna, ker so stroški postavitve previsoki. Na vseh drugih območjih, kjer imamo sicer operaterji zaradi nepokritosti ali slabše kvalitete signala, interes investirati v izgradnjo novih oz. dodatnih telekomunikacijskih objektov, pa nas omejuje pridobitev ustreznih dovoljenj, ki bi gradnjo sploh dovoljevala. Pri zagotavljanju pokritosti z mobilnimi omrežji pomembno vlogo igrajo predvsem lokalne skupnosti (ki jih je v Sloveniji preko 200!).

Glede na to da je poleg doseganja mejnikov na DESI indeksu s širokopasovno povezljivostjo pokritost z mobilnim signalom ključna tudi za zagotavljanje učinkovitega alarmiranja pred naravnimi in drugimi nesrečami ter posledične zaščite in reševanja splošnega prebivalstva, je potrebno apelirati predvsem na občine, da pomen teh omrežij upoštevajo že v samem postopku sprejema prostorskih aktov. Le-ti namreč poleg mnogih kriterijev, ki na splošno operaterjem onemogočajo gradnjo telekomunikacijskih objektov z optimalnim območjem pokritosti, izdajo gradbenih dovoljenj pogojujejo s pozitivnimi mnenji strokovnih služb znotraj občin, ki le-ta zavračajo brez kakršnihkoli obrazložitvev. Iskanje lokacije za postavitev bazne postaje, sklenitev služnostnih pogodb z lastniki relevantnih zemljišč in priprava dokumentacije za pridobitev gradbenega dovoljenja za telekomunikacijski objekt za operaterje predstavlja strošek in časovno breme, ki nam ga v primeru zavrnitve (sploh če je ta neupravičena) nihče ne povrne. Na ta način se po nepotrebnem trošijo sredstva, ki bi jih lahko navsezadnje investirali v geografsko zahtevnejša področja.

S takšnimi odločitvami občin se pogosto zasledujejo osebni interesi in ne javna korist oziroma dobrobit splošnega prebivalstva, zaradi katere se telekomunikacijski objekti med drugim gradijo.

Na predmetno problematiko, ki je podrobneje opisana v točkah 2.1., 2.2., 3. in 4. smo operaterji opozarjali v javnem posvetovanju Agencije za komunikacijska omrežja in storitve RS - Priporočilo v zvezi s postopki zagotavljanja pokrivanja nepokritih oziroma slabše pokritih območij z mobilnimi omrežji³, kar naj nujno upošteva tudi naslovni organ v okviru priprave končnega besedila tega Načrta.

Opisana problematika bi morala biti naslovljena v strategiji, ki bi morala podati osnovo za nadaljnje konkretno zakonsko urejanje, potrebno za uresničitev nacionalne strategije.

³ <https://www.akos-rs.si/javna-posvetovanja-in-razpisi/novica/predlog-priporocila-v-zvezi-s-postopki-zagotavljanja-pokrivanja-nepokritih-ozroma-slabse-pokritih-obmocij-z-mobilnimi-omrezji>

<https://www.akos-rs.si/javna-posvetovanja-in-razpisi/novica/priporombe-zainteresirane-javnosti-k-predlogu-priporocila-v-zvezi-s-postopki-zagotavljanja-pokrivanja-nepokritih-ozroma-slabse-pokritih-obmocij-z-mobilnimi-omrezji>

<https://www.akos-rs.si/javna-posvetovanja-in-razpisi/novica/odgovori-agencije-na-priporombe-zainteresirane-javnosti-k-predlogu-priporocila-v-zvezi-s-postopki-zagotavljanja-pokrivanja-nepokritih-ozroma-slabse-pokritih-obmocij-z-mobilnimi-omrezji>

2.1 Problematika prostorskih planov (OPN, OPPN)

V nadaljevanju podajamo primere posameznih določil državnih in lokalnih prostorskih planov, ki omejujejo in onemogočajo izgradnjo mobilne telekomunikacijske infrastrukture:

- Nedovoljena gradnja nad zgornjim robom najvišje točke objekta:

V praksi to pomeni, da ni dovoljena izvedba samostojećih stolpov mobilne telefonije. Poleg tega to tudi pomeni, da ni možna izvedba lokacij baznih postaj z antenskimi drogovi na obstoječih objektih.

- Nedovoljena gradnja mobilnih telekomunikacijskih objektov znotraj poseljenih območij z navedbo, da je možna zgolj gradnja več kot 100 m od poseljenega območja:

Optimalna umestitev mobilnega telekomunikacijskega objekta je znotraj poseljenega področja, saj to pomeni optimalno distribucijo radijskega signala na celotno definirano poseljeno področje, manjše oddajne moči radijske opreme in zagotavljanje kvalitetnih storitev. Z umikanjem telekomunikacijskih objektov izven poseljenih področij, smo operaterji primorani iskati delne tehnične rešitve za zagotavljanje radijskega signala na določenem področju. V razmislek je potrebno vzeti tudi dejstvo, da nove tehnologije (5G) in navezujoče storitve (npr. avtonomna vozila) bazirajo na sistemih, ki optimalno delujejo samo, v kolikor so locirani v bližini uporabnikov in naprav.

2.2 Problematika v zvezi z elektromagnetnim sevanjem (EMS)

Razlogi za slabšo pokritost ležijo zlasti v dolgi dobi za povrnitev investicije, kar je mogoče izboljšati z deljeno infrastrukturo. V praksi to pomeni več radijskih anten različnih operaterjev na enem stolpu, kar lahko prinese tudi težave s trenutno veljavnimi mejnimi vrednostmi veličin elektromagnetnega polja v okolju, ki je z Uredbo o elektromagnetnem sevanju v naravnem in življenjskem okolju urejena 10-krat strožje od priporočil Evropske komisije in smernic ICNIRP. Prilagoditev na priporočene evropske vrednosti bi nedvomno bistveno zmanjšala potrebo po javnem financiranju pokrivanja z mobilnimi ali satelitskimi omrežji.

3. Postavitev premičnih mobilnih baznih postaj

Premične bazne postaje so pomembne z vidika, da se v kratkem času zagotovi pokritost s signalom mobilnega omrežja uporabnikom v različnih okoljih. To se je posebej izkazalo med epidemijo COVID-19, ko sta potekala tako delo kot pouk od doma in je bil velik pritisk na operaterjih za zagotovitev signala in dostopa do interneta v kratkem času za veliko število ljudi. Postopki izgradnje stalnih baznih postaj namreč zahtevajo pridobitev gradbenega dovoljenja in trajajo v povprečju 6 - 12 mesecev ali pa tudi več, odvisno od vrste in lokacije bazne postaje. Stalne bazne postaje so po zakonu klasificirane bodisi kot enostavni objekti (npr. bazna postaja na nekem objektu) ali pa kot nezahtevni objekti (npr. bazna postaja na samostojnem stolpu). Premične bazne postaje, ki se uporabljajo, so v večini na prikolicah, ki se jih z vozilom pripelje na želeno lokacijo ter postavi. Premična bazna postaja tudi nima fiksne povezave s tlemi. Ključno za

postavitev premične bazne postaje je torej čim manj birokratskih ovir, saj igra čas tu ključno vlogo. V Sloveniji je trenutno postavljenih več kot 150 premičnih baznih postaj.

Za časa veljavnosti Zakona o gradnji objektov (ZGO in ZGO – 1) je bila dovoljena postavitev premičnih baznih postaj brez predhodne pridobitve gradbenega dovoljenja. Premične bazne postaje niso bile klasificirane kot gradbeni objekti in za njih takrat ni veljal gradbeni zakon. S pričetkom veljavnosti Gradbenega zakona (GZ) dne 1. 6. 2018 pa je prišlo do določene zmede, saj naj bi premične bazne postaje postale gradbeni objekti, kljub temu da niso imele nobene fiksne povezave s tlemi. Različni gradbeni inšpektorji oz. snovalci zakona na Ministrstvu za okolje in prostor so si namreč zakon razlagali vsak po svoje. Eni so trdili, da so premične bazne postaje gradbeni objekt, drugi spet da niso. S sprejetjem GZ-1 pred koncem lanskega leta in začetkom veljavnosti s 1. 6. 2022 pa bodo premične bazne postaje nedvoumno klasificirane kot gradbeni objekt, za katerega bo potrebna predhodna pridobitev gradbenega dovoljenja.

Predlagamo, da se zaradi pomembnosti zadeve, tj. čim hitrejša zagotovitev pokritosti s signalom mobilnega omrežja na določenih področjih, stanje glede premičnih baznih postaj vrne nazaj na tisto izpred 1. 6. 2018, ko le-te niso spadale pod gradbene objekte in zato ni bila potrebna predhodna pridobitev gradbenega dovoljenja za njihovo postavitve. Hkrati bi moralo biti tudi omogočeno, da se lahko za premične bazne postaje izvede uradni samostojni električni priključek pri elektro distribucijskem podjetju, kar do sedaj ni bilo možno.

4. Odprte bazne postaje in koncentracijske točke

Za hitrejšo doseganja cilja pokritosti predlagamo, da razpisi predvidijo tudi možnost financiranja t.i. »odprtih baznih postaj«, pri čemer pasivno infrastrukturo financira država, operaterji pa ob pripravljenosti njihovo aktivno opremo.

Odprte bazne postaje je smiselno graditi na najbolj problematičnih območjih, za katere je značilna slaba pokritost z radijskim signalom, operaterji pa na teh območjih ne načrtujejo samostojnih investicij v mobilno infrastrukturo. Lokacijo umestitve odprte bazne postaje se določi ob upoštevanju potreb radijskega plana in zahtev lokalne skupnosti. Operaterji podajo svoje tehnične in tehnološke zahteve za komunikacijski objekt, država pa prevzame izvedbo in stroške investicije telekomunikacijskega objekta. Aktivnosti države zajemajo pravno formalno pridobitev nepremičnine za bazno postajo, projektiranje, pridobitev dovoljenj, mnenj in soglasij, izvedbo študij in meritev EMS, ter izvedbo telekomunikacijskega objekta vključno z dovodom električne energije in fiksne optične povezave do najbližjega skupnega telekomunikacijskega vozlišča. Operaterji prevzamejo del investicije, ki se nanaša na nabavo in montažo telekomunikacijske opreme. V tem primeru je država (oziroma lokalna skupnost – odvisno od modela) lastnik telekomunikacijskega objekta, ki ga pod enakimi pogoji ponuja vsem mobilnim operaterjem in ostalim morebitnim ponudnikom telekomunikacijskih storitev. Vzdrževanje telekomunikacijske opreme, inštalirane na komunikacijskem objektu je v domeni posameznega mobilnega operaterja, vzdrževanje komunikacijskega objekta pa prevzame država oz. lokalna skupnost.

Ideje o javnem sofinanciranju mobilnih omrežij za potrebe širokopasovnega pokrivanja sicer segajo že v leto 2015, ko je AKOS izdelal študijo oz. strokovne podlage za ekonometrični model

za učinkovito vlaganje v NGA omrežja v Republiki Sloveniji⁴, po katerih bi se financiralo koncentracijske točke (od koder bi potem posamezni operaterji lahko povezali območje s tehnološko različnimi dostopovnimi rešitvami, vključno z mobilnim omrežjem). Na to idejo smo pristojna ministrstva večkrat opozarjali tudi člani SOEK.⁵

5. GOŠO razpisi

Iz osnutka Načrta je razvidno, da se v drugi polovici leta 2022 predvideva objava javnega razpisa GOŠO 6, v okviru katerega je predviden znesek javnih sredstev sofinanciranja 3.500,00 EUR na belo liso za pokrivanje 8.500 gospodinjstev, kjer je gradnja infrastrukture najdražja. Člani SOEK predlagamo, da napovedani GOŠO 6 in sledeči GOŠO razpisi ne določajo več zgornje omejitve deleža javnega financiranja (50 %), kot je veljalo do sedaj. Vsak zasebni prijavitelj na razpis bi moral imeti možnost, da v svoji ponudbi po lastni presoji navede, kolikšen delež zasebnih sredstev glede na celotno vrednost upravičenih stroškov je pripravljen vložiti v izgradnjo omrežja na obravnavanem območju. S tem bo potencialnim prijaviteljem zagotovljenega več manevrskega prostora za pripravo ponudbe na razpis, verjetnost uspeha načrtovanih GOŠO razpisov pa bo tako večja.

Člani SOEK vsekakor predlagamo, da naslovni organ ne hiti s sprejemom dokumenta, in nadalje, da se čimprej izvede javna predstavitev, ki se je lahko udeležimo vsi relevantni deležniki. Na posvetu bi se lahko pogovorili tudi o temah, ki smo jih izpostavili v tem prispevku.

S spoštovanjem,

Martina Denovnik, predsednica SOEK



Katja Mohar Bastar, predstavnica ZIT



⁴ <https://arhiv.akos-rs.si/akos-predstavil-strokovne-podlage-za-ucinkovito-vlaganje-v-nga-omrezja-v-republiki-sloveniji>

⁵ Glej npr. Pripombe SOEK na objavljene osnutke strateških dokumentov v okviru pobude DIGITALNA SLOVENIJA in na objavljen osnutek Strategije razvoja informacijske družbe do leta 2020 in Načrta razvoja širokopasovnih omrežij naslednje generacije do leta 2020

Dostopno na:

https://www.gzs.si/Portals/166/2014_09_29%20Pripombe%20na%20DSi2020.pdf

https://www.gzs.si/Portals/166/2015_03_23%20Pripombe%20na%20DSi2020.pdf, stran 5.