



Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb
Odbor správy frekvenčného spektra
Továrenská 7, P.O. BOX 40
828 55 Bratislava 24

V Bratislave, 9.10.2024

VEC: Verejná diskusia - pripomienky O2 Slovakia, s.r.o. k zverejnenému zámeru výberového konania na pridelenie frekvencií z frekvenčných pásiem 800 MHz, 900 MHz, 1500 MHz, 2100 MHz a 2600 MHz

O2 Slovakia, s.r.o., Pribinova 40, 811 09 Bratislava, Slovenská republika, IČO: 47 259 116
Kontaktná osoba: Matej Stuska, Manažér pre verejné záležitosti, +421 949 021 441,
matej.stuska@o2.sk

Pripomienky k dokumentu verejnej diskusie

Tento list je príspevkom spoločnosti O2 Slovakia, s.r.o. so sídlom Pribinova 40, Bratislava - mestská časť Staré Mesto 811 09 (**O2**) do verejnej diskusie v reakcii na výzvu Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb zo 17. 09. 2024 na predkladanie pripomienok k zámeru výberového konania na pridelenie frekvencií z frekvenčných pásiem 800 MHz, 900 MHz, 1500 MHz, 2100 MHz a 2600 MHz.

O2 oceňuje dlhodobú snahu úradu o otvorený a transparentný dialóg s účastníkmi trhu pred vyhlásením výberových konaní na vydanie individuálnych povolení na používanie frekvencií, resp. ešte pred začiatkom verejnej konzultácie. Zároveň oceňujeme, že úrad zohľadnil niektoré skúsenosti z dlho pripravovaného a neskôr zrušeného výberového konania týkajúceho sa frekvenčných pásiem 900 MHz a 2100 MHz a akceptoval viacero kritických pripomienok trhu k návrhom, ktoré mali potenciál narušiť férovú súťaž a ohroziť efektívne využívanie spektra.

Úvodom poznamenávame, že zverejnený zámer predstavuje stručný náčrt základných parametrov pripravovaného výberového konania, bez detailnejšieho odôvodnenia jednotlivých opatrení a bez objasnenia zámeru, ktorý úrad niektorými návrhmi sleduje. K týmto návrhom sa preto v tejto fáze nemožno komplexnejšie vyjadriť, a stanovisko k nim budeme schopní zaujať až po tom, čo úrad bližšie objasní, aký cieľ jednotlivými návrhmi sleduje.

Zo zverejnených základných parametrov výberového konania sa javí, že úrad sa v zásade vydal cestou podpory férovej súťaže a efektívneho využívania spektra. To je v súlade s našou dlhodobou pozíciou, a prax nám dáva za pravdu, že pre slovenský trh je najlepším a zároveň jediným právne prípustným riešením férová, nediskriminačná a otvorená súťaž.



Napriek tomu, že vo všeobecnosti vnímame verejnú diskusiu ako krok správnym smerom, ale musíme upozorniť, že niektoré návrhy úradu majú potenciál narušiť férovú hospodársku súťaž a efektívnu správu frekvenčného spektra, ako objasňujeme v ďalších častiach tohto listu. Máme na mysli predovšetkým navrhnuté spektrálne limity, pri ktorých absentuje zrozumiteľné odôvodnenie ich zahrnutia do podmienok výberového konania. Upozorňujeme, že bez dôkladného a legitímneho odôvodnenia ich účelu podporeného analýzou trhu akékoľvek opatrenie tohto druhu nemôže byť prijaté. Najmä zdôrazňujeme, že nemôže slúžiť ako nástroj na skrytú rezerváciu spektra a podporu ktoréhokoľvek účastníka aukcie.

Spektrálne limity

Úrad vo verejnej diskusii deklaruje úmysel stanoviť spektrálne limity vo všetkých ponúkaných pásmach – spoločný spektrálny limit pre pásma 800 MHz a 900 MHz a individuálne limity pre pásma 1500, 2100 a 2600 MHz. Úrad ale neobjasňuje cieľ, ktorý týmito návrhmi sleduje.

V súvislosti s týmto mimoriadne dôležitým výberovým konaním na úrad apelujeme, aby sa vyhol akýmkoľvek opatreniam potenciálne obmedzujúcim férovú, nediskriminačnú a transparentnú súťaž.

Opakovane pri aukciách upozorňujeme, že jediným štandardným a legitímnym účelom stanovenia spektrálnych limitov je zabránenie hromadeniu spektra, ktoré by mohlo viesť k obmedzeniu hospodárskej súťaže. Spektrálny limit má zabrániť situácii, keď jeden alebo dvaja operátori zhromaždia všetko dostupné spektrum, a tým uzavruť trh.¹

Úrad ale vo verejnej diskusii toto riziko nespomína a podľa názoru O2 v slovenských podmienkach nehrozí. K takejto situácii nikdy nedošlo ani v tých aukciách, kde spektrálne limity nariadené neboli.

Vyzývame preto úrad, aby buď upustil od zámeru stanoviť spektrálne limity, alebo dôkladne a zrozumiteľne odôvodnil (vrátane analýzy relevantného trhu), prečo považuje za potrebné stanoviť takéto limity. Bez riadneho odôvodnenia považujeme takéto opatrenie za neprípustné.

Ako dlhodobo komunikujeme, **spektrálny limit nemôže slúžiť ako nástroj na skrytú rezerváciu spektra**. Postup úradu v predchádzajúcom výberovom konaní a aj nastavenie limitov navrhované vo verejnej diskusii vyvoláva v tomto smere odôvodnené obavy.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1972 z 11. decembra 2018, ktorou sa stanovuje európsky kódex elektronických komunikácií (**Kódex**) v čl. 52 ods. 2 písm. b) výslovne umožňuje rezerváciu spektra **výlučne pre nové subjekty** na trhu.² Je nereálne, že na saturovaný slovenský trh by momentálne zamýšľal vstúpiť nový plnohodnotný mobilný operátor. Úrad vo verejnej diskusii takúto možnosť ani nespomína. Už pôsobenie štyroch plnohodnotných operátorov v krajine s 5-miliónovou

¹ Pozri napr. <https://www.gsma.com/spectrum/wp-content/uploads/2012/07/Spectrum-Mobile-broadband-competition-and-caps-report-2009.pdf>

² Podľa čl. 52 ods. 2 písm. b) Kódexu platí, že:

„Keď členské štáty udeľujú, menia alebo obnovujú práva na využívanie rádiového spektra, môžu ich národné regulačné orgány alebo iné príslušné orgány po konzultácii s národným regulačným orgánom prijať vhodné opatrenia, ako napríklad:

...

*b) ak je to vhodné a odôvodnené s ohľadom na osobitnú situáciu na vnútroštátnom trhu, rezervovať určitú časť pásma rádiového spektra alebo skupiny pásiem na pridelenie **novým subjektom na trhu**;*“



populáciou a s relatívne nízkymi príjmami (vzhľadom k priemeru EÚ) je európskym unikátom, a existujú odôvodnené pochybnosti, či slovenský trh vôbec dokáže dlhodobo užiť štyroch plnohodnotných operátorov. Aktuálny trend v Európe je presne opačný. Dokonca aj na mnohých väčších trhoch, v krajinách s vyššími príjmami, pôsobia iba traja plnohodnotní operátori (napr. Nemecko, Holandsko, Belgicko, Česká republika alebo Turecko). Celkovo európske trhy smerujú skôr ku konsolidácii než k vstupu nových operátorov, a to najmä z dôvodu stále narastajúcich investícií do sieťovej infraštruktúry.

Práve nedomyslené regulačné zásahy odrádzajú operátorov od potrebných investícií a deformujú súťaž na úrovni infraštruktúry. Ako preukazuje nedávno zverejnená správa Európskej komisie „Budúcnosť európskej konkurencieschopnosti“ (tzv. Draghiho správa), európsky trh elektronických komunikácií je v porovnaní s americkým alebo čínskym trhom extrémne fragmentovaný.³ Výsledkom je nízka ziskovosť európskych operátorov, ktorá znamená zníženú schopnosť investovať do rozvoja sietí a do nových technológií.

Draghiho správa teda konštatuje, že počet operátorov v EÚ⁴ výrazne prekračuje optimálnu mieru, čo znižuje európsku konkurencieschopnosť v porovnaní s USA alebo s Čínou. Ako jednu z príčin tohto stavu správa identifikuje aj politiky v oblasti správy frekvenčného spektra, ktoré v EÚ obmedzujú možnosť operátorov nadobudnúť potrebné množstvo spektra za primeranú cenu. Na riešenie tejto situácie Draghiho správa navrhuje okrem iného zakázať akékoľvek vyhradenie spektra pri jeho alokácii, a obmedziť možnosť stanoviť spektrálne limity výlučne na prípady dominantného postavenia (t.j. viac ako 50 % podiel na maloobchodnom trhu).⁵

O2 preto od úradu očakáva buď upustenie od zámeru stanoviť spektrálne limity, alebo náležité odôvodnenie navrhovaných limitov dôkladnou analýzou. Predovšetkým však dôrazne namietame voči akémukoľvek zneužitiu spektrálnych limitov pre skrytú rezerváciu spektra pre určitého konkrétneho hráča.

Ako rizikový v tomto smere vnímame najmä spektrálny limit, ktorý sa má podľa verejnej diskusie aplikovať spoločne na pásma 800 a 900 MHz, a limit, ktorý sa má aplikovať na pásmo 2600 MHz. Nastavenie týchto limitov vytvára dojem, že smerujú k zvýhodneniu konkrétneho operátora, pričom úrad v zverejnenom zámere neponúkol žiadne alternatívne vysvetlenie týchto návrhov.

Upozorňujeme úrad, že vyhradenie spektra pre konkrétneho operátora podľa nášho názoru predstavuje porušenie § 6 zákona o ochrane hospodárskej súťaže.⁶ Pripomínáme, že Protimonopolný úrad SR začiatkom februára 2023 zaslal úradu v nadväznosti na verejnú diskusiu k predchádzajúcej pripravovanej (no zrušenej) aukcii výzvu, aby pri výkone svojich kompetencií, a teda aj v rámci nastavenia podmienok výberových konaní na pridelenie frekvencií, zohľadnil kritériá ochrany hospodárskej súťaže a vytváranie rovnakých podmienok pre subjekty pôsobiace na trhu tak, aby nedochádzalo k neopodstatneným a diskriminačným zásahom do voľného fungovania trhu.

³ V EÚ pôsobí až 34 MNO a 351 MVNO, v porovnaní s 3 MNO a 70 MVNO v USA a 4 MNO a 16 MVNO v Číne.

⁴ Ktorý je v pomere na počet obyvateľov v iných členských štátoch dokonca nižší ako na Slovensku.

⁵ Správa „Budúcnosť európskej konkurencieschopnosti“, časť B, sekcia 1, kapitola 3.1, k dispozícii tu: https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en#paragraph_47059

⁶ „Orgán štátnej správy pri výkone štátnej správy, obec a vyšší územný celok pri výkone samosprávy a pri prenesenom výkone štátnej správy a záujmová samospráva pri prenesenom výkone štátnej správy nesmie zjavnou podporou, ktorá zvýhodňuje určitého podnikateľa, alebo iným spôsobom obmedzovať súťaž.“



V neposlednom rade upozorňujeme, že vyhradenie spektra pre konkrétneho operátora by mohlo predstavovať aj poskytnutie štátnej pomoci v prospech tohto operátora, čo môže byť v rozpore s pravidlami hospodárskej súťaže na úrovni Európskej únie.

Pripomíname, že O2 v predchádzajúcom výberovom konaní využila právne prostriedky na ochranu svojich práv a férovej hospodárskej súťaže, vrátane podania podnetov na Protimonopolný úrad SR a na Európsku komisiu. Prízvukujeme, že nemôžeme tolerovať potenciálne protiprávny postup úradu a sme pripravení opäť použiť všetky dostupné právne prostriedky, ak úrad bude vo výberovom konaní presadzovať akékoľvek protiprávne opatrenia zvyhodňujúce konkrétneho operátora.

Závazok národného roamingu

Ďalším sporným bodom verejnej diskusie je záväzok národného roamingu. Ani v tomto prípade úrad nešpecifikuje, aký cieľ týmto opatrením sleduje. Aj vzhľadom na skúsenosti z predchádzajúceho výberového konania tento postup vzbudzuje obavy, že cieľom je podpora konkrétneho hráča. Takéto opatrenie O2 ako protiprávne dôrazne odmieta.

Akékoľvek záväzky uložené v individuálnom povolení musia byť primerané, odôvodnené, a v súlade so základnými princípmi regulácie a správy frekvenčného spektra. Článok 52 ods. 2 písm. a) Kódexu síce umožňuje úradu pri obnovení práv na využívanie frekvenčného spektra pripojiť k týmto právam aj záväzok národného roamingu, ale smernica výslovne hovorí, že takýto postup je možný iba **v odôvodnených prípadoch**.

Národný roaming sa štandardne nariaďuje ako dočasné opatrenie na podporu vstupu nového hráča na trh, aby mohol poskytovať služby do času, kým si dokáže vybudovať vlastnú sieť. Ako sme už vysvetlili, tento aspekt zjavne nie je relevantný, keďže na slovenskom trhu žiadny nový hráč nepôsobí, a vstup nového plnohodnotného operátora na tunajší trh za férových podmienok je nereálny.

Ak má ísť o pomoc etablovanému operátorovi, nároky na preukázanie opodstatnenosti takéhoto opatrenia sú nepochybne podstatne vyššie. Ten istý záver vyplýva aj z Kódexu, podľa ktorého národný roaming môže byť nariadený iba na základe analýzy trhu podľa článku 67 Kódexu (s výnimkou národného roamingu na lokálnej úrovni podľa čl. 61(4) Kódexu). Ak úrad nedokáže adekvátne odôvodniť opodstatnenosť a primeranosť záväzku národného roamingu v konkrétnych podmienkach slovenského trhu, očakávame, že tento záväzok bude z podmienok aukcie vypustený. Prízvukujeme, že praktické skúsenosti z trhu ukazujú, že operátori doposiaľ vždy dospeli ku komerčnej dohode vo veci národného roamingu aj bez zásahu úradu. Netreba osobitne zdôrazňovať, že regulačné opatrenia obmedzujúce voľnú súťaž môže úrad prijímať iba za podmienky, že na trhu preukázateľne efektívna súťaž neexistuje.

K obnoveniu práv na využívanie frekvencií

O2 víta rozhodnutie úradu obnoviť práva na využívanie frekvencií z frekvenčného pásma 900 MHz v súlade s verejnou konzultáciou a jej vyhodnotením. O2 by privítalo rovnaké rozhodnutie aj v súvislosti s frekvenčným pásmom 2100 MHz, teda obnovenie individuálnych práv do konca roka 2028 s plynulým prechodom na frekvencie vysúťažené v multipásmovom výberovom konaní. Ak úrad takéto rozhodnutie neprijme, zdôrazňujeme potrebu zaradenia tohto frekvenčného pásma do výberového konania za nediskriminačných podmienok s platnosťou na 22 rokov.



Výška vyvolávacej ceny

Úrad v dokumente uvádza, aký postup bol použitý pri stanovení vyvolávacích cien pre nadchádzajúcu aukciu. O2 víta túto transparentnosť.

Namietame však proti navrhovanému zvýšeniu vyvolávacej ceny za jeden aukčný blok v porovnaní so zrušenou aukciou pásiem 900 MHz a 2100 MHz. Nakoľko sektor elektronických komunikácií je jeden zo sektorov, ktorý najviac postihnú opatrenia vládnej konsolidácie (navýšený špeciálny odvod, zvýšenie dane z príjmu právnických osôb, daň z finančných transakcií), **navrhujeme, aby vyvolávacie ceny neprekročili pôvodnú výšku zo zrušenej aukcie.**

Je potrebné, aby štát aj prostredníctvom úradu vnímal, že **sektor elektronických komunikácií má svoje zdroje limitované**, najmä veľkosťou trhu, ale aj množstvom ďalších neočakávaných výdavkov uložených zo strany štátu a taktiež záväzkom investícií. Telekomunikační operátori často investujú aj nad rámec svojich záväzkov, čo pomáha plniť záväzky štátu s ohľadom na európske politiky, napr. Digitálna dekáda. Od služieb poskytovaných sektorom elektronických komunikácií závisia v podstate všetky ostatné odvetvia, ktoré spoločne tvoria hybnú silu slovenskej ekonomiky. Zdroje telekomunikačných operátorov však nie sú nevyčerpatelné, a každé dodatočné navýšenie už aj tak vysokej vyvolávacej ceny v aukcii v spojení so skokovým zvýšením špeciálneho odvodu a ďalších konsolidačných opatrení sa skôr či neskôr odrazí na obmedzení investícií do infraštruktúry a nových technológií. To v konečnom dôsledku ovplyvní nielen koncových zákazníkov, ale aj konkurencieschopnosť Slovenska.

Preukazuje to aj už spomínaná správa Európskej komisie „Budúcnosť európskej konkurencieschopnosti“ (tzv. Draghiho správa), podľa ktorej sú investície do rozvoja sietí a nových technológií v EÚ značne poddimenzované v porovnaní s USA alebo s Čínou. Akékoľvek ďalšie obmedzovanie schopnosti operátorov investovať bude preto predstavovať ohrozenie konkurencieschopnosti Slovenska, a následne aj EÚ. Vzhľadom na navrhovanú dĺžku individuálnych povolení až do roku 2048 pôjde najmä o investície do sietí 5G SA (stand alone) a 6G. Je teda v záujme úradu a aj štátu, aby bol dopad konsolidačných opatrení a zároveň aj aukcie minimalizovaný, aby sme ako krajina naďalej boli konkurencieschopní.

Znížením vyvolávacej ceny za aukčný blok na pôvodnú hodnotu úrad zabezpečí splnenie oboch cieľov - dostatočné finančné prostriedky pre štátny rozpočet, a zároveň zmiernenie negatívneho dopadu na schopnosť operátorov investovať.

Záverom opätovne apelujeme na úrad, aby sa zdržal akýchkoľvek opatrení, ktoré by mohli ohroziť férovú hospodársku súťaž a efektívne využívanie frekvenčného spektra. Ak úrad navrhne takéto opatrenia ako súčasť výberového konania, O2 je pripravená využiť všetky dostupné právne prostriedky na ochranu svojich práv a investícií a férovej súťaže, a v konečnom dôsledku práv našich zákazníkov a funkčného trhu.

Za účelom nastavenia férových podmienok tohto výberového konania sme samozrejme k dispozícii na ďalšiu diskusiu.

S úctou,

Dávid Durbák
Chief Legal and Regulatory Officer