



Orange Slovensko, a.s., Metodova 8, 821 08 Bratislava
Slovenská republika, tel.: +421 908 004112, -4178, fax: +421 908 006715
IČO: 35 697 270, IČ DPH: SK2020310578, DIČ: 2020310578
Zapísaná v Obchodnom registri Mestského súdu
Bratislava III, oddiel: Sa, vložka č.: 1142/B.

VEREJNÁ DISKUSIA

**k príprave výberového konania na pridelenie frekvencií z
frekvenčných pásiem 800 MHz, 900 MHz, 1500 MHz, 2100 MHz a
2600 MHz**

Údaje o respondentovi

Názov / meno: Orange Slovensko, a.s.

Adresa: Metodova 8, 821 08 Bratislava

Kontaktná osoba: Peter Čapkovič

Štát: Slovenská republika

Tel.: +421 905 014 060

e-mail: peter.capkovic@orange.com

Úvod

Dňa 17.09.2024 Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb (ďalej len „úrad“) zverejnil Verejnú diskusiu (ďalej len “diskusia”) s cieľom zistiť názory trhu, ako aj širokej verejnosti na priebeh a podmienky pripravovaného výberového konania na pridelenie frekvencií z frekvenčných pásiem 800 MHz, 900 MHz, 1500 MHz, 2100 MHz a 2600 MHz.

Nakoľko pripravované výberové konanie predstavuje mimoriadne významnú udalosť v prostredí mobilného telekomunikačného trhu, ovplyvňujúcu akým smerom sa bude rozvíjať na desiatky rokov vopred, považujeme za potrebné už v tejto fáze prípravy na predložené úvahy v diskusii reagovať a upozorniť na viaceré skutočnosti. Veríme, že je v záujme všetkých účastníkov trhu elektronických komunikácií dospieť k takým podmienkam a pravidlám výberového konania, ktoré za opodstatnených ekonomických podmienok, transparentne a nediskriminačne umožnia súťažiť v pripravovanom výberovom konaní o také frekvenčné spektrum a v množstve, ktoré najlepšie bude vyjadrovať ich obchodné prípady a rozvíjanie služieb pre všetkých koncových zákazníkov.

I keď zverejnený dokument stále pracuje s viacerými možnými variantami a mnohé podmienky, ktoré môžu vzájomne ovplyvňovať aj už zverejnené úvahy v diskusii nie sú ešte známe, predkladáme náš vstup do diskusie v záujme dosiahnutia podmienok výberového konania, ktoré bude objektívne, nediskriminačné a ekonomicky opodstatnené.

Ad 5.2 Predmet výberového konania

V predmete výberového konania úrad uvádza jednotlivé frekvenčné spektrá, ktoré plánuje vo výberovom konaní dražiť a zároveň stanovuje spektrálne limity pre jedného uchádzača.

V značnej miere podporujeme spektrálne limity navrhované úradom. Navrhujeme však zmeny, ktoré podľa nášho názoru povedú k efektívnejšiemu rozdeleniu frekvenčného spektra a lepšie zohľadnia existujúce a aj budúce možné stratégie každého uchádzača vo výberovom konaní.

Ad 1 pre pásma 800 MHz a 900 MHz budú stanovené samostatné limity 2×10 MHz. Je to v súlade s naším návrhom (ako uvádzame v dokumente ďalej) dražiť pásma 800 MHz a 900 MHz oddelene a postupne (ako prvé pásmo 900 MHz). Tento návrh stále účinne vyhradí 5 MHz aukčný blok pre štvrtého uchádzača - avšak konkrétne by sa nachádzal v pásme 900 MHz. V dodatočnom kole pre pásmo 900 MHz by sa limit mohol upraviť na 2×15 MHz, aby sa maximalizovala pravdepodobnosť, že sa predá celé spektrum. Táto úvaha je podporená aj argumentom stanovenia vzniku záväzku národného roamingu povinného uchádzača nižšie, ktorý nezohľadňuje alternatívy rozloženia blokov v týchto spektrách, čo považujeme za problematické.

Z podobných dôvodov nepodporujeme spoločné obmedzenie pre pásma 2100 MHz a 2600 MHz.

Na záver navrhujeme, aby úrad zväžil stanovenie spektrálneho limitu na frekvencie v pásme 2600 MHz na 2× 30 MHz namiesto uvádzaných 2× 20 MHz. Tým by sa zvýšila pravdepodobnosť, že sa predá celé spektrum už v prvej fáze a existujúci držiteľia tohto pásma budú mať teoretickú možnosť získať takú šírku pásma ako im je v súčasnosti pridelená.

Ad 5.3 Priebek výberového konania

V odstavci 5.3 úrad uvádza, že uvažovaným formátom výberového konania je jednoduchý časový model SCA (Simple Clock Auction) pre jednotlivé frekvenčné pásma, alebo skupinu frekvenčných pásiem samostatne.

Z ďalšieho textu diskusie je zrejmé, že úrad ešte nemá ustálený názor na to či pre frekvenčné pásma 800 MHz a 900 MHz bude výberové konanie realizované samostatne alebo kombinovane pre skupinu pásiem a to isté platí aj pre frekvenčné pásma 2100 a 2600 MHz.

V tomto bode navrhujeme úradu, aby v prípade rozhodnutia pridelovania frekvenčných pásiem v skupinách uprednostnil ako formu výberového konania formát SMRA (Simultaneous Multi-Round Ascending) clock-hybrid, ktorý úrad úspešne použil v aukcii na pridelovanie spektra 3,6 GHz. Náš návrh vychádza z toho, že formát SCA má dva dôveryhodne zmapované nedostatky:

- Často môže viesť k tomu, že spektrum zostane nepredané napriek tomu, že aukcia je konkurenčná a dopyt je väčší ako ponuka
- Je náchylný na strategické (myslíme špekulatívne) ponuky - a konkrétne vychádza v ústrety uchádzačom, ktorí zámerne zvyšujú ceny aj v prípade keď nemajú záujem žiadne spektrum získať

Obe tieto chyby sa v plnom rozsahu prejavili v rakúskom SCA aukcii v roku 2019 na frekvenčné pásmo 3,6GHz. V tejto aukcii bolo k dispozícii 390 MHz v 12 regiónoch. Medzi tromi MNO na trhu (A1, T-Mobile a Three), ako aj tromi regionálnymi poskytovateľmi (LIWEST, Salzburg AG, Holding Grass) bola výrazná konkurencia. Aukcia sa skončila po 43 kolách. Napriek tomu, že v aukcii bola konkurencia a ceny výrazne prekročili vyvolávacie ceny, značná časť frekvenčného spektra zostala nepredaná. Bolo to spôsobené najmä tým, že menší uchádzači zvýšili ceny v regiónoch, v ktorých nemali záujem získať žiadne spektrum. Mohli tak urobiť, pretože existovalo malé riziko, že tieto ponuky, ktoré zvyšovali cenu aj zvíťazia.

Formát SMRA clock-hybrid je oveľa menej náchylný na tieto problémy vzhľadom na skutočnosť, že keď sa súhrn ponúk vo frekvenčnom pásme rovná ponuke alebo je väčší ako ponuka, celé spektrum v danom pásme sa musí predať. To znamená, že a) je oveľa menej pravdepodobné, že spektrum zostane nepredané, a b) pre uchádzačov je oveľa riskantnejšie špekulatívne zvyšovať ceny v pásmach/kategoriách, v ktorých nemajú žiadny/malý dopyt (kvôli riziku náhodného získania nechceného spektra).

Okrem aukcie 3,6 GHz na Slovensku v roku 2022 sú ďalšími príkladmi dobre navrhnutých a realizovaných aukcií s formátom SMRA clock-hybrid spektrálne aukcie na 2,3 GHz / 3,4 GHz (2018) a 700 MHz / 3,6 GHz (2021) v UK.

V prípade, ak si úrad neosvojí náš návrh, je potom zvažovaný formát SCA najprijateľnejší nakoľko ostatné dostupné formáty (napr. Sealed bid alebo CCA) sú buď ešte náchylnejšie na strategické/ špekulatívne ponuky alebo príliš komplexné (napr. CCA) a náročné alebo môžu trvať neúmerne dlho (napr. klasické SMRA).

V tom istom odstavci diskusie úrad uvádza viaceré varianty pre fázy pridelovania:

Cit.: „Fázy pridelovania frekvencií v prípade obnovenia individuálnych práv vo frekvenčnom pásme 2100 MHz do 31.12.2028:

1. fáza - pásma 800 MHz a 900 MHz
2. fáza - pásmo 2100 MHz a pásmo 2600 MHz FDD
3. fáza – pásmo 1500 MHz
4. fáza – pásmo 2600 MHz TDD

Fázy pridelovania frekvencií v prípade neobnovenia individuálnych práv vo frekvenčnom pásme 2100 MHz do 31.12.2028:

1. fáza - pásma 800 MHz a 900 MHz
2. fáza - pásmo 2100 MHz
3. fáza - pásmo 2600 MHz FDD
4. fáza - pásmo 1500 MHz
5. fáza - pásmo 2600 MHz TDD“

Dokument pre diskusiu neposkytuje ďalšie dodatočné zdôvodnenie alebo návod ako úrad k danému návrhu fáz dospel. Navrhujeme preto nastavenie fáz tak, ako ich považujeme za korektné a zohľadňujúce súčasnú, ale aj potenciálne budúcu situáciu na trhu. Náš návrh spočíva v tom, aby sa všetky pásma dražili v samostatných postupných aukciách v uvedenom poradí:

1. 900 MHz
1. 800 MHz
2. 2100 MHz
3. 2600MHz FDD
4. 1500 MHz
5. 2600MHz TDD

Ide o veľmi podobný postup, aký navrhol úrad, s tým rozdielom, že **900MHz pásmo sa draží samostatne a pred 800 MHz pásmom.**

Samostatné sekvenčné aukcie sú obzvlášť dôležité, ak sa úrad finálne rozhodne použiť formát SCA (oproti nášmu odporúčeniu použiť SMRA clock-hybrid). Je to preto, že potenciál stratégií na ovplyvňovanie cien je oveľa vyšší, ak sa pásma dražia súčasne.

Mechanizmus, pomocou ktorého môže uchádzač vplývať na cenu v SCA formáte je nasledovný:

- Nepodáva ponuku v pásme, v ktorom má skutočný dopyt po frekvenčnom spektre (kategória A), a zároveň podáva veľkú ponuku v pásme, v ktorom má malý/žiadny dopyt (kategória B)
- Vzhľadom na očakávaný dopyt ostatných uchádzačov je veľmi nepravdepodobné, že táto ponuka zvíťazí, pretože spôsobuje nadmerný dopyt v kategórii B, ale v kategórii A neexistuje nadmerný dopyt
- Cena kategórie B stúpa, ale nie kategórie A
- Uchádzač opakuje túto ponuku v niekoľkých kolách, pričom vyčerpá rozpočty ostatných uchádzačov, ktorí majú skutočný dopyt po kategórii B
- Uchádzač potom prejde z kategórie B do kategórie A a získa výhernú ponuku, pretože ostatní uchádzači vyčerpali svoj rozpočet

Tento príklad sa prakticky uskutočnil aj v už spomínanej rakúskej aukcii na frekvencie 3,6 GHz.

Z pohľadu úradu sú problémom uchádzači, ktorí uskutočňujú špekulatívne podávanie ponúk na ovplyvňovanie ceny, tak že môžu získať spektrum, ktoré by inak nezískali, ak by všetci uchádzači predkladali ponuky priamo (t. j. na základe ocenenia), čo vedie k ekonomicky neefektívnemu výsledku.

Tento problém sa týka najmä pásiem 800 MHz a 900 MHz. Navrhovaný limit 2×20 MHz v oboch pásmach znamená, že traja uchádzači môžu získať spolu maximálne 2×60 MHz v porovnaní s celkovou ponukou 2×65 MHz v oboch pásmach. To vytvára efektívnu rezerváciu 2×5 MHz pre ďalšieho operátora. V SCA formáte pre obe pásma súčasne je štvrtý uchádzač motivovaný umelo zvyšovať cenu v jednom z pásiem v snahe získať druhú časť v druhom pásme. Aj v tomto prípade hrozí, že takáto špekulatívna ponuka bude mať neefektívny výsledok. Postupné draženie pásiem vrátane pásiem 800 MHz a 900 MHz znižuje (hoci nevyklučuje) priestor pre takéto strategické ponuky.

Upriamujeme pozornosť na to, že ak sa budú pásma 800 MHz a 900 MHz dražiť samostatne, odporúčame, aby sa na každé pásmo použili samostatné spektrálne limity 2×10 MHz, a nie spoločný limit 2×20 MHz pre obe pásma. Viac detailov uvedieme ďalej.

Navrhujeme aby sa pásmo 900 MHz dražilo pred pásmom 800 MHz vzhľadom na pravdepodobné špecifické požiadavky existujúcich operátorov na získanie minimálneho množstva 900MHz spektra. Toto spektrum je rozhodujúce pre ďalšie poskytovanie služieb GSM. Jeho vydraženie ako prvé, a nie súčasne s pásmom 800 MHz, minimalizuje priestor pre ostatných uchádzačov, aby ho strategicky využili vo svoj prospech.

Úrad ďalej navrhuje, že body aktivity pre pásma 2100 MHz a 2600 MHz môže stanoviť v pomere 2:1. Tu je potrebné vziať do úvahy, že rozdielne body aktivity pre samostatné pásma sú relevantné len v takých prípadoch ak sa a) dražia viaceré pásma súčasne a b) v samostatných kategóriách. Ako sa v našom príspevku uvádza vyššie, navrhujeme aby sa všetky pásma dražili postupne, čo znamená, že rozdielne body aktivity pre jednotlivé pásma samostatne nie sú relevantné.

Na tomto mieste chceme poukázať aj na možnú chybu v logike, ak by sa súčasne dražili frekvencie 2100 MHz a 2600 MHz. Vzhľadom na navrhovaný limit 2×20 MHz v oboch pásmach (ktorý ako uvádzame podporujeme) by uchádzači mohli vymeniť len 2×10 MHz z 2100 MHz (čo by malo hodnotu 4 bodov aktivity) za 2×20 MHz z 2600 MHz (tiež v hodnote 4 bodov aktivity). Každý uchádzač, ktorý bude mať dopyt po 2×20 MHz v oboch pásmach, čo pravdepodobne zahŕňa všetkých súčasných držiteľov frekvenčného spektra 2100/2600 MHz, by nemohol prechádzať medzi pásmami, pretože limity by znamenali, že pri prechode z 2100 MHz na 2600 MHz by musel znížiť svoju spôsobilosť. To by platilo aj v prípade, ak by sa v oboch pásmach uplatnil spoločný limit 2×40 MHz.

Preto ak sa úrad rozhodne dražiť 2100 MHz a 2600 MHz súčasne (napriek nášmu odporúčaní dražiť všetky pásma postupne), navrhujeme pomer bodov aktivity stanoviť na 1:1 medzi pásma 2100 MHz a 2600 MHz.

Úrad výslovne uvádza, že ak po primárnych kolách zostane niektoré frekvenčné spektrum v pásmach 800 MHz alebo 900 MHz nepredané, má v úmysle uskutočniť dodatočné kolo. Z limitov frekvenčného spektra vyplýva, že sa uskutoční aj dodatočné kolo pre pásmo 1500 MHz. Toto však v dokumente nie je výslovne uvedené. Neuvádza sa ani, či sa uskutočnia dodatočné kolá aj pre ostatné pásma 2100 MHz a 2600 MHz.

Dodatočné kolá poskytujú účastníkom možnosť doplniť svoje získané prídelý z primárnych kôl. V dodatočných kolách sa často zmierňujú limity frekvenčného spektra na základe predpokladu, že pre uchádzača je lepšie získať viac spektra ako umožňoval pôvodný limit, v záujme toho ak by malo spektrum zostať nepredané.

Je však veľmi dôležité, aby minimálna cena, za ktorú sa ponúka frekvenčné spektrum v dodatočnom kole, nebola nižšia ako cena v poslednom primárnom kole, v ktorom bol v danej kategórii nadmerný dopyt (alebo ako vyvolávacia cena, ak v danom kole nebol nadmerný dopyt).

Stanovenie minimálnej ceny nižšej ako táto úroveň, napríklad na úrovni vyvolávacej ceny, vytvára značné príležitosti na "špekulácie" v aukcii. Uchádzači sú motivovaní k tomu, aby v primárnych kolách dávali ponuky na veľké množstvo frekvencií, čím umelo zvyšujú cenu a potom ju náhle znížia na nulu. Takto môže zostať nepredané spektrum, ktoré sa môžu pokúsiť získať za nižšiu cenu v dodatočnom kole. Výsledkom by boli deformované ceny a potenciálne ekonomicky neefektívny výsledok.

Navrhujeme preto uskutočnenie dodatočných kôl pre všetky pásma s pravidlom, že minimálne ceny, za ktoré sa ponúka frekvenčné spektrum v dodatočných kolách, nebudú nižšie ako ceny v poslednom primárnom kole, v ktorom bol v každej kategórii nadmerný dopyt.

Taktiež navrhujeme, aby v dodatočnom kole mohli v danom pásme predkladať ponuky len uchádzači, ktorí získali frekvencie v danom pásme v primárnych kolách. Toto je ďalšia dodatočná ochrana, ktorá má zabrániť strategickým ponukám.

Úrad v dokumente neposkytuje vôbec žiadne informácie o svojich plánoch pre priradovaciu fázu, t. j. o tom, ako sa určí umiestnenie jednotlivých víťazov v jednotlivých pásmach. Ide o kľúčovú časť aukčného procesu. Preto je nevyhnutné, aby úrad včas oznámil ako plánuje túto fázu aukcie a aby pravidlá priradovacej fázy boli dostatočne konzultované.

V prípade pásiem 800 MHz, 900 MHz, 2100 MHz a 2600 MHz navrhujeme, aby sa víťazi s existujúcimi prídelmi umiestnili v ich súčasnej pozícii alebo čo najbližšie k nej. Získanie rovnakej/podobnej pozície v rámci pásma je často rozhodujúce pre zabezpečenie kontinuity poskytovaných služieb zákazníkom bez dodatočných vyvolaných ekonomických nákladov.

Ako vhodný navrhujeme aby sa to realizovalo napríklad nasledujúcim spôsobom. V každom pásme bude vybraná stredná frekvencia každého operátora s existujúcimi prídelmi. Napríklad v pásme 800 MHz sú existujúce stredné (zostupné) frekvencie 796 MHz (Slovak Telekom), 806 MHz (Orange Slovensko) a 816 MHz (O2 Slovakia). Potom pre každú možnú permutáciu priradenia susediacich blokov po hlavných fázach aukcie budú použité navrhované stredové frekvencie pre každého operátora. Najmenej vhodné pridelenie je permutácia, v ktorej sa minimalizuje najväčšia migrácia od existujúcich stredových frekvencií - t. j. operátor, ktorý sa musí najviac vzdialiť od svojich pôvodných prídeltov, by sa nemal posunúť ďalej, ako je potrebné.

V pásme 900 MHz nie sú existujúce prídely susediace. Preto navrhujeme, aby sa stredná frekvencia použila v najväčšom susediacom podniku každého operátora. Výsledné stredné (zostupné) frekvencie sú 899,1 MHz (Slovak Telekom), 893,1 MHz (Orange Slovensko) a 885,05 MHz (O2 Slovakia).

Ak si takýto návrh i napriek výhodám zachovania kontinuity služieb pre užívateľov úrad neosvojí, navrhujeme ako ďalší vhodný formát pre priradovaciu fázu, aký už úrad použil počas aukcie v pásme 3,6 GHz v roku 2022 – „**formát druhej ceny so zapečatenými ponukami**“. Takýto postup uprednostňujeme aj v prípade pásma 1500 MHz, v ktorom nie sú žiadni existujúci držitelia licencie.

Zaujímavosťou je, že hoci je tento formát na prvý pohľad podobný formátu „prvej ceny so zapečatenou ponukou“, tieto dva formáty poskytujú veľmi odlišné stimuly na predkladanie ponúk. Verzia s prvou cenou vnáša do výsledku veľkú mieru náhody, a preto nesie značné riziko, že sa dosiahne neefektívny výsledok. Uchádzači sa snažia minimalizovať svoju ponuku a tým znášať riziko, že nezískajú pozíciu, ktorá je pre nich žiadateľná, alebo naopak hrozí v záujme získania danej pozície túto neúmerne preplatiť a dospieť do ekonomicky nevýhodného výsledku.

Za okolností, keď majú uchádzači veľmi málo informácií o oceneniach konkurentov (ako je to pravdepodobne v prípade priradovacej fázy v nadchádzajúcej aukcii), je prvok náhody značný, čo vedie k vysokej pravdepodobnosti neefektívneho výsledku.

Pri použití pravidla druhej ceny sú uchádzači motivovaní ponúknuť svoju hodnotu, čo by malo zabezpečiť efektívny výsledok. Hoci sa na prvý pohľad môže zdať, že pravidlo prvej ceny prinesie väčšie príjmy ako pravidlo druhej ceny, skutočný vplyv je nejednoznačný, pretože znižovanie ponúk podľa pravidla prvej ceny môže, ale nemusí znížiť ceny viac ako zníženie

podľa prístupu druhej ceny. Teória aukcií v skutočnosti naznačuje, že očakávané príjmy pre organizátora aukcie pri použití formátu prvej alebo druhej ceny sú rovnaké.

Používanie pravidiel druhej ceny v priradovacej fáze aukcie je štandardným prístupom na medzinárodnej úrovni. Okrem aukcie v pásme 3,6 GHz na Slovensku v roku 2022 sa formáty „druhej ceny so zapečatenými ponukami“ použili v Rakúsku, Austrálii, Chorvátsku, Kanade, Dánsku, Írsku, Holandsku, Slovinsku, Švajčiarsku a UK (okrem iných krajín). Formát „prvej ceny so zapečatenou ponukou“ je oveľa menej rozšírený. Spoločnosť Orange sa zúčastnila na výberových konaniach s „prvou cenou so zapečatenou ponukou“ s len v Rumunsku a Moldavsku.

Alternatívou k formátu „zapečatenej ponuky s druhou cenou“ je aj možnosť poskytnúť víťazným uchádzačom čas na rokovanie o pozíciách v každom pásme. Ak sa víťazným uchádzačom nepodarí dosiahnuť dohodu v stanovenej lehote, na pridelenie susediacich podielov sa použije náhodné žrebovanie. Takýto prístup sa napríklad použil pri aukciách frekvenčného spektra v Belgicku a Nemecku (okrem iných krajín).

Povolenie obdobia na rokovanie má dve výhody. Po prvé, ide o jednoduchý prístup. Takisto sú uchádzači motivovaní k transparentným rokovaniam, aby sa vyhli náhodnému žrebovaní/dražbe, ktoré následne povedie k efektívnemu výsledku pridelenia.

Ad 5.4 Výška jednorazovej úhrady za pridelenie frekvencií

Diskutovaný dokument obsahuje aj návrh výšky vyvolávacích cien pre jednotlivé kategórie blokov. Cena, ktorú majú úspešní uchádzači výberového konania zaplatiť je pre nich principiálnou vecou, pretože priamo odzrkadľuje obchodné prípady každého z nich. Cena resp. hodnota, ktorú sú úspešní uchádzači vynaložiť, ukazuje aké kvalitné služby môžu užívatelia očakávať. Tento príspevok do diskusie si nedáva za ambíciu rozvíjať teórie ako by cena mala byť stanovená. V zjednodušení ale možno povedať, že výnos z výberového konania by mal byť v ekonomickej zhode s investičnými možnosťami účastníkov trhu tak aby boli maximalizované ekonomické efekty na strane štátu (priame - výnos z aukcie, nepriame – kvalita a ekonomická dostupnosť služieb) a aj na strane účastníkov trhu prostredníctvom investícií so stále zmysluplnou návratnosťou.

Ide o tak zásadnú vec, že úrad toto v diskusnom dokumente odbavil jednoduchým zdôvodnením cit.: „Pri stanovovaní vyvolávacích cien úrad vychádzal z výsledných cien stanovených vo výberových konaniach realizovaných v iných krajinách Európskej únie, pričom zohľadnil, okrem iného, dĺžku platnosti individuálnych povolení, povinnosti definované v povoleniach a situáciu na domácom trhu.“ Takéto zjednodušenie v sebe obsahuje hneď niekoľko protichodných podmienok ako napr. ktoré aukcie boli brané do úvahy, prečo boli do úvahy konečné ceny v aukcii, za akých podmienok boli dosiahnuté atď. Stanovenie vyvolávacích cien ako sú uvedené považujeme pre slovenský trh za vysoké, neodrážajúce jeho investičné možnosti. Vyzývame úrad aby do ďalšieho procesu prípravy výberového konania prišiel s podrobnejšími analýzami ako k navrhovaným vyvolávacím cenám úrad dospel. Chceme upriamiť pozornosť aj na v súčasnosti Národnou radou Slovenskej republiky schválený konsolidačný balíček, ktorý samostatne významným spôsobom negatívne ovplyvní podmienky podnikania telekomunikačných operátorov. Neprimerane vysoké ceny, ktoré

môže ešte výberové konania vygenerovať spolu s negatívnymi vplyvmi konsolidačného balíčka na niekoľko rokov ovplyvnia investičné možnosti účastníkov telekomunikačného trhu.

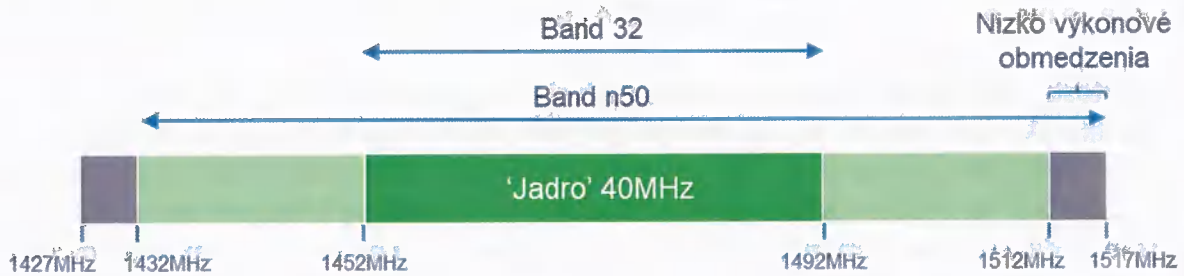
V spojitosti s navrhovanou výškou vyvolávacích cien za jednotlivé kategórie, teda objektívnej metodike ako boli stanovené, sa chceme pristiaviť pri vyvolávacích cenách za frekvenčné pásmo 1500 MHz. V portfóliu slovenských mobilných operátorov toto pásmo doteraz využívané a aj jeho účel využitia je veľmi špecifický – doplnkový zostupný smer. Na tomto pásme sa dá v skratke demonštrovať, že metóda stanovenia ceny jednoduchým porovnaním cien z iných aukcií je len pomocná a nie určujúca a môže prispieť k absolútne zle hodnotovo nastavenému výberovému konaniu. Pre pásmo 1500 MHz (pretože už sú skúsenosti z iných európskych krajín) je takéto zjednodušenie pozorovateľné na prvý pohľad.

Úrad navrhuje prideliť všetkých 90 MHz (1427-1517 MHz) z pásma 1500 MHz rozdelené do deviatich abstraktných aukčných blokov po 10 MHz. V súvislosti s týmto prístupom vyslovujeme naše obavy, pretože rôzne časti pásma 1427-1517 MHz majú veľmi odlišné vlastnosti, a preto majú aj veľmi odlišnú hodnotu.

Tieto hodnotové rozdiely spôsobujú štyri aspekty:

- Pre služby LTE je použiteľné len jadro 40 MHz (viď Obrázok 1) - je to preto, že štandard LTE v tomto pásme - Pásmo 32 - pokrýva len 1452-1492 MHz. Pásmo 32 je pomerne dobre podporované výrobcami zariadení (napr. spoločnosť Apple zahrnuje pásmo 32 do všetkých telefónov iPhone od modelu iPhone 12)
- Pásmo n50 (pásmo NR – New radio) je oveľa menej podporované ako pásmo 32 (pásmo LTE) – nie je nám zatiaľ známe, že by pásmo n50 bolo zahrnuté v niektorom z bežných používateľských zariadení (vrátane iPhone)
- Spodných 5 MHz (1427-1432 MHz) pásma nie je vôbec podporovaných - je vylúčených zo štandardu LTE (pásmo 32 - 1452-1492 MHz) aj zo štandardu 5G (pásmo n50 - 1432-1517 MHz)
- Na horných 5 MHz (1512-1517 MHz) sa vzťahuje nižší výkonový limit pre základňové stanice ako na zvyšok pásma (pozri správu ECC 269). Je to na ochranu koncových zariadení MSS pracujúcich na frekvencii nad 1518 MHz
- Úrad sám uvádza, že časť pásma na východnej hranici Slovenska je v pásme 10 km vylúčená pre účely Ministerstva obrany Slovenskej republiky (nie sú známe podmienky frekvenčnej koordinácie medzi sieťami mobilných operátorov a systémami Ministerstva obrany)

Obrázok 1 Hodnotové vlastnosti 1500 MHz pásma



V dôsledku toho je pravdepodobné, že jednotliví účastníci výberového konania budú mať pre jednotlivé časti tohto frekvenčného pásma rôzne ohodnotenia:

- Jadro 40MHz (1452-1492MHz)
- Vonkajší 20MHz blok (1432-1452MHz a 1492-1512MHz)
- Spodných a horných 5 MHz (1427-1432 MHz a 1512-1517 MHz) - ktoré sú prakticky bezcenné

Súčasný návrh úradu dražiť všetkých 90 MHz v 9 abstraktných blokoch po 10 MHz - pravdepodobne v jednej kategórii - bude problematický. Pri podávaní ponúk v primárnych kolách nebudú uchádzači vedieť, či spektrum, ktoré nakoniec získajú, bude umiestnené v "jadre" spektra, "vonkajšom" spektre alebo v spodných/vrchných 5 MHz.

Pri používaní SCA formátu, SMRA hybrid-clock alebo akéhokoľvek iného formátu s generickými blokmi je veľmi dôležité, aby všetky bloky v rámci kategórie mali podobné vlastnosti a podobnú hodnotu - v podstate by mali byť zastupiteľné. Ak to tak takto nie je, uchádzači čelia v primárnych kolách komplikovaným rozhodnutiam pri predkladaní ponúk. Ďalej potom priradovacia fáza nadobúda neúmerne dôležitosť - keďže uchádzači budú mať veľké hodnotové rozdiely medzi jednotlivými pozíciami. Toto v predloženom dokumente vytvára extrémnu neistotu vzhľadom na to, že úrad neposkytol žiadne detailnejšie informácie ako plánuje realizovať priradovaciu fázu.

Ako vhodné sa v tomto bode ponúka nasledovné riešenie:

- Horné a dolné 5 MHz bloky budú z aukcie vylúčené
- Zvyšných 80 MHz sa potom ponúkne v troch kategóriách:
 - o 'Nižšia' 1500MHz - 1432-1452MHz - 2 bloky po 10MHz
 - o 'Stredná' 1500MHz - 1452-1492MHz - 4 bloky po 10MHz
 - o 'Horná' 1500MHz - 1492-1512MHz - 2 bloky po 10MHz
- Tieto tri kategórie sa dražia súčasne - v ideálnom prípade s použitím formátu SMRA hybrid-clock
- Každá kategória má pridelené rovnaké body aktivity, aby sa plne uľahčilo prepínanie medzi kategóriami podľa toho ako sa bude vyvíjať cena

Vďaka tomuto prístupu môžu uchádzači v primárnych kolách s istotou predkladať ponuky, v ktorej časti pásma sa nakoniec umiestnia.

Nakoniec, 5MHz bloky v dolnej a hornej časti pásiem, ktoré sú vylúčené z aukcie, môžu zostať nevyužitú ako ochranné pásma alebo môžu byť pridelené za nulovú cenu uchádzačom, ktorí získajú susedné spektrum v rozsahu 1432-1512 MHz. Výhodou tohto prístupu je, že ak títo držitelia individuálnych povolení v budúcnosti nájdu prípad využitia týchto blokov spektra, spektrum sa bude využívať a vytvárať ekonomickú hodnotu.

Predložený návrh demonštruje jednu z možností ako dospieť k ekonomicky opodstatnenému a transparentnému výsledku výberového konania, ktoré maximalizuje benefity aj na strane štátu a aj na strane úspešných uchádzačov výberového konania posúdením všetkých technologických a hodnotových vstupov pre jednotlivé frekvenčné spektra. V opačnom prípade hrozí, že nejaké spektrum zostane nepredané a teda nevyužitú alebo ho účastníci výberového konania neúmerne preplatia na úkor vlastných investičných cieľov.

Ad 6 Závazok národného roamingu

V úvode tohto článku úrad oznamuje, že súčasťou podmienok individuálneho povolenia na frekvencie vo frekvenčných pásmach 800 MHz a 900 MHz bude záväzok národného roamingu. V minulosti sme úrad v rámci pripomienok predložených vo verejných konzultáciách na predošlé prípravy výberového konania opakovane vyzývali k zdôvodneniu stanovenia záväzku národného roamingu a vysvetlenia potreby jeho ukladania. Týmto opätovne zdôrazňujeme, že stále trváme na tom, že úrad potrebu tohto záväzku nezdôvodnil tak, ako mu zákon ukladá a nepovažujeme jeho uloženie za potrebné a právne zdôvodnené. Inštitút národného roamingu má pomôcť prekenuť podporovanému (novému) subjektu nevyhnutne potrebné obdobie na dobudovanie siete v pásme, ktoré vlastní.

Na základe toho **navrhujeme**, aby úrad zaviazal účastníka (rovnako navrhujeme nahradiť pojem uchádzač pojmom účastník), ktorý získa aspoň dva bloky vo frekvenčnom pásme pod 1 GHz a pred vyhlásením výberového konania bol držiteľom individuálnych povolení na využívanie frekvencií z frekvenčných pásiem 800 MHz a 900 MHz (ďalej „povinný účastník“) k záväzku poskytnutia národného roamingu uchádzačovi, ktorý nebol pred vyhlásením výberového konania držiteľom individuálnych povolení na využívanie frekvencií z frekvenčných pásmach 800 MHz a 900 MHz a súčasne získa aspoň jeden aukčný blok v niektorom z pásiem 800 MHz alebo 900 MHz (ďalej „oprávnený účastník“), pričom povinnosť národného roamingu sa bude vzťahovať práve na to z uvedených frekvenčných pásiem, v ktorom oprávnený účastník získa daný aukčný blok.

Rozširovanie záväzku poskytnutia národného roamingu subjektu na pásmo/-a, ktoré subjekt nezíska v aukcii a teda neslúži podpore dobudovania jeho siete v danom pásme považujeme za neodôvodnené a pomoc v takomto rozsahu za nedovolenú. Povinný účastník, ktorý uzavrie s oprávneným účastníkom zmluvu na základe tohto záväzku bude znevýhodnený voči iným povinným účastníkom, lebo jej poskytovanie môže významne znížiť kvalitu poskytovania služieb svojim koncovým zákazníkom a tým ho ekonomicky znevýhodniť voči ostatným účastníkom na trhu.

Úrad definuje tzv. povinného uchádzača ako uchádzača, ktorý vo výberovom konaní získa aspoň štyri aukčné bloky vo frekvenčných pásmach pod 1 GHz (v pásmach 800 MHz a/alebo 900 MHz), pokiaľ bol tento uchádzač držiteľom individuálneho povolenia na používanie frekvencií z frekvenčných pásiem 800 MHz alebo 900 MHz pred vyhlásením tohto výberového

konania. Úrad sa bližšie nezaobrá možnosťami, ktoré z ním navrhovaného spôsobu realizácie výberového konania môžu vzniknúť a to kombináciami blokov, ich počtu a rozdelenia medzi pásma 800 MHz a 900 MHz pre povinného uchádzača. Tento aspekt sa nám javí ako významný z pohľadu plnenia povinností vyplývajúcich zo záväzku, čomu sa venujeme neskôr.

Úrad ďalej určuje povinnému uchádzačovi **povinnosť uzavrieť s oprávneným uchádzačom zmluvu o národnom roamingu, čo bez ďalšieho predstavuje stanovenie nesplniteľnej povinnosti**. V prípade, že úrad uloženým záväzkom cieľi splnenie povinnosti formou uzavretia zmluvy zo strany povinného, musel by v rámci neho dostatočne jasným spôsobom zadefinovať podstatné náležitosti tohto záväzku. Tieto však musia byť uchádzačom známe dostatočne vopred a súčasne musí úrad stanoviť záväzok oprávneného subjektu s týmito podstatnými náležitosťami bezvýhradne súhlasiť, v prípade, že má záujem o poskytnutie národného roamingu na základe tohto článku. Akákoľvek alternácia vyššie uvedeného vedie k neurčitosti a nejasnému plneniu toho, k čomu je povinný uchádzač zaviazaný. Navrhnutá formulácia úradu je o to prekvapujúcejšia, že vo Vyhodnotení Verejnej konzultácie k možnosti obnovenia individuálnych práv na používanie frekvencií z frekvenčného pásma 900 MHz zo dňa 01.10.2024 (ďalej ako "Vyhodnotenie") úrad sám vyhlasuje cit. *„Cieľom úradu je aby podnik poskytol oprávnenému záujemcovi prístup k národnému roamingu. Je zrejmé, že prístup bude poskytnutý na základe zmluvy o prístupe medzi dvoma podnikmi, ale úrad pripúšťa, že pri dvojstrannom zmluvnom vzťahu nie je jeden podnik schopný garantovať uzavretie zmluvy. Úrad ale bude vyžadovať aby držiteľ predložil oprávnenému záujemcovi ponuku, viedol rokovania v dobrej viere poskytnúť národný roaming a naopak nekládol pri rokovaní podmienky, ktoré nie sú nutné alebo bežné.”* Ak sám úrad pripúšťa, že nie je možné od podniku žiadať garanciu uzavretia zmluvy, navrhujeme túto povinnosť upraviť.

Povinný uchádzač nemá povinnosť uzavretia zmluvy s oprávneným uchádzačom ani povinnosť začať alebo pokračovať v rokovaní o uzavretí zmluvy o národnom roamingu s oprávneným uchádzačom od okamihu, keď tento uzavrie zmluvu s iným povinným uchádzačom. Veríme, že práve toto chcel úrad napísať vetou cit.: *“Povinný uchádzač nie je povinný uzavrieť zmluvu s oprávneným uchádzačom a nie je povinný začať alebo pokračovať v rokovaní o uzavretí zmluvy o národnom roamingu s oprávneným uchádzačom od okamihu, keď takýto oprávnený uchádzač uzavrie zmluvu o národnom roamingu s iným oprávneným uchádzačom, až do okamihu, keď je táto zmluva preukázateľne ukončená a prípadne začne plynúť výpovedná lehota.”* To však neplatí, ak ide o zmluvu uzavretú nie na základe tohto záväzku. V prípade správnosti našej domnienky, máme za to, že nezohľadnil možnosti súbehu plynutia doby zmluvy o poskytnutí národného roamingu uzavretej nie podľa tohto záväzku, ale zároveň týmto úrad *de facto* eliminuje na trhu možnosť komerčného rokovania a zmluvnej voľnosti medzi účastníkmi trhu (povinnými a oprávneným), čo je absolútne v rozpore a protichodné tomu, čo je úlohou úradu a cieľom, ktorý má úrad podporovať. Sám úrad vo Vyhodnotení uvádza cit. *“úrad preferuje komerčnú dohodu o poskytnutí národného roamingu (pozn. voči regulovanej), avšak očakáva v prípade žiadosti oprávneného uchádzača začatie a vedenie rokovaní s cieľom uzatvoriť zmluvu o národnom roamingu, a z tohto dôvodu vyžaduje aj záväzok podnikov.”* Uvedené úrad zopakoval vo Vyhodnotení aj ďalej. Návrh záväzku národného roamingu predložený úradom vo verejnej diskusii je teda v priamom rozpore s jeho vyhláseniami z Vyhodnotenia a zároveň aj znením záväzku národného roamingu tvoriaceho súčasť Vyhodnotenia.

Navrhujeme, aby sa úrad držal odkonzultovaného znenia záväzku, ktorý už publikoval dňa 01.10.2024 vo Vyhodnotení.

Úrad ďalej stanovuje, že podmienkou pre udržanie národného roamingu pre oprávneného uchádzača je plnenie rozvojových kritérií definovaných v bode 7. Plnenie rozvojových kritérií je predpokladom a podmienkou individuálneho povolenia na používanie frekvencií a teda nie je jasný význam ani účel zaradenia tejto podmienky do záväzku národného roamingu. Ak má ísť o podmienku na jeho udržanie, ako úrad uvádza, považujeme takúto za nedostatočnú a neúčelnú. Ide o plnenie záväzku vyplývajúceho z individuálneho povolenia a nie o dodatočnú podmienku oprávňujúcu oprávneného uchádzača využívať a prijímať plnenie stanovené na základe záväzku národného roamingu. Navrhujeme úradu stanovenie podmienok na udržanie národného roamingu pre oprávneného uchádzača, ktoré budú špecificky určené na tento účel.

Úrad síce v znení priloženom v tejto diskusii nerieši rozsah poskytovania služieb v rámci záväzku, avšak je možné očakávať pojednanie o ňom v neskorších konzultáciách. Týmto chceme vopred poukázať na to, že v prípade nastavenia záväzku pre povinného tak, ako je uvedené v prvom odseku navrhovanom úradom bez zohľadnenia možností, ktoré môžu vzniknúť v prípade, že sa nebude pre účely záväzku podmieňovať rozdelenie a počet blokov získaných povinným uchádzačom vo frekvenčných pásmach 800 MHz a/alebo 900 MHz, pričom záväzok je na poskytovanie národného roamingu v oboch pásmach, bude technologicky významne zúžená možnosť poskytovať národný roaming na oboch pásmach plnohodnotne.

Úrad uvádza, že doba platnosti záväzku poskytovania národného roamingu je 5 rokov od začiatku doby platnosti vydaných individuálnych povolení. Dobu platnosti individuálnych povolení ďalej úrad definuje v článku 8, pričom pravdepodobne má na mysli dobu účinnosti a teda obdobie od 01.01.2029. Navrhujeme úpravu doby platnosti záväzku od 01.01.2029.

Ad 7 Rozvojové podmienky

Rozvojové podmienky tvoria samostatnú dôležitú kapitolu diskusného materiálu. Viac ako samotným parametrom navrhovaným v diskusii sa chceme venovať princípom, ktoré sú zvolené a podľa nášho názoru budú vyžadovať prehodnotenie.

Pre všetky uvádzané frekvenčné spektra, ktoré úrad plánuje pridelovať vo výberovom konaní je uvádzaná povinnosť zvlášť pre držiteľov individuálnych povolení, ktorí dané pásmo mali pridelené už pre úspešným absolvovaním výberového konania a zvlášť pre úspešného účastníka výberového konania, ktorý dané pásmo pre výberovým konaním pridelené nemal.

Až na špecifické postavenie spoločnosti O2 Slovakia, ktorá nemá žiadne pridelené spektrum v pásme 2600 MHz sa potom tieto podmienky výhradne vzťahujú na štvrtého mobilného operátora na trhu 4ka prevádzkovaného spoločnosťou SWAN, alebo úplne nového mobilného operátora vstupujúceho na slovenský trh. V prípade vstupu úplne nového operátora na slovenský trh by bolo prirodzené predpokladať zásadne iné nastavenie podmienok výberového konania, ktoré by takémuto operátorovi pomohli preklenúť bariéry vstupu.

Predložený dokument však takéto niečo neuvádza a ani sa tým nezaobrá a je teda prirodzené, že samotný úrad ani vstup nového operátora na trh neočakáva.

Navrhované rozvojové podmienky na základe uvedeného cieľa a upravujú len podmienky pre existujúcich účastníkov trhu za predpokladu, že sa výberového konania zúčastnia. Rozvojové podmienky a to všetky bez výnimky stanovené navrhované v diskusii majú ako hraničný dátum ich dosiahnutia 31.12.2033. Veríme, že nie je v záujme úradu znižovať rozsah pokrytia mobilnými službami a ich kvalitu na slovenskom trhu. Zásadný rozdiel medzi stanovenými podmienkami nastáva v tom, že pre existujúcich držiteľov frekvenčných prídeltov ide *de facto* o potvrdenie pokrytia, ktoré už dnes dosahujú a štandardom na trhu napr. pre pásma 800 MHz a 900 MHz je dosahované pokrytie obyvateľstva na úrovni 99%, pre najmenšieho operátora to znamená úplne nové povinnosti. Avšak aj tu sa ponúka otázka prečo úrad stanovuje podmienky takto široko pre účastníka trhu, ktorý v roku 2033 bude na Slovenku pôsobiť už takmer 20 rokov (napr. povinnosť prevádzkovať 1500 základňových staníc je rozsahom neporovnateľná s existujúcimi sieťami a preto je otázne akú kvalitu voči už súčasným štandardom by na slovenský trh mohla priniesť) a teda jeho infraštruktúra a veľkoobchodné vzťahy by mali byť schopné aj takto nastavené rozvojové kritéria splniť oveľa skôr a teda poskytovať na trhu kvalitu, ktorá tu už je dosahovaná ostatnými účastníkmi trhu.

Navrhujeme preto aby rozvojové kritéria a to pre všetky frekvenčné pásma, pre prípad ktorý popisujeme vyššie, nie teda pre úplne nového účastníka trhu, boli nastavené tak aby hraničná doba dosiahnutia stanovených parametrov bola 31.12.2031. Dosiahnuté pokrytie územia a vybudovaných základňových staníc ako je v dokumente navrhované na koniec roka 2033 by bolo dosiahnuté k 31.12.2031. Takto stanovené rozvojové kritéria pre pásma 800 MHz a 900 MHz, ktoré sú aj predmetom záväzku národného roamingu, budú objektívnejšie vyjadrovať plnenie rozvojových kritérií ako oprávnenia pre využívanie národného roamingu podľa odstavca 6 diskutovaného dokumentu, kde priamo uvádzame, že tak ako sú rozvojové kritéria navrhnuté sú plnením podmienok uložených v individuálnych povoleniach a nie je jasný ich priamy vzťah k povinnosti poskytovania národného roamingu.

V Bratislave,09/10/2024



Martin Mosný
riaditeľ úseku stratégie, právneho a
wholesale,
na základe poverenia