

Príspevok do verejnej diskusie k príprave výberových konaní na pridelenie frekvencií z frekvenčného pásma 900 MHz a 2100 MHz a obnove práv na používanie frekvencií z frekvenčného úseku 3600 - 3800 MHz

Výzva na podávanie pripomienok:

https://www.teleoff.gov.sk/data/files/52824_2022_12_09_verejna-diskusia_list.pdf

Materiál predložený ku konzultácii:

https://www.teleoff.gov.sk/data/files/52823_2022_12_09_verejna-diskusia-900-mhz_2100mhz_3600-mhz_final.pdf

Údaje o respondentovi:

Názov: **Asociácia lokálnych poskytovateľov internetu (ALPI)** ¹

Adresa: Popradská 12, 040 01 Košice

Kontaktná osoba: Michal Rybárik

Tel.: 0650 122 222

e-mail: alpi@alpi.sk

Asociácia lokálnych poskytovateľov internetu (ALPI)¹ predkladá príspevok do verejnej konzultácie sumárne, zastupujúc svojich jednotlivých členov. Ak niektorý z členov podá príspevok do konzultácie pod vlastným menom, jeho názor vyjadrený v individuálnom príspevku do konzultácie má prednosť pred sumárnym príspevkom ALPI¹.

Na základe výzvy predkladáme toto stanovisko:

K otázke č. 1:

Nemáme výhrady voči obnoveniu práv súčasným držiteľom frekvencií z frekvenčného úseku 3600 – 3800 MHz na obdobie 8 mesiacov (01.01.2025 – 31.08.2025), ktorí o obnovenie práv prejavia záujem.

K otázke č. 5:

Myslíme si, že úrad by mal v záujme zvýšenia úrovne hospodárskej súťaže vyčleniť časť spektra z frekvenčného pásma 900 MHz pre subjekt, ktorý nie je držiteľom frekvencií v tomto frekvenčnom pásme alebo aj v ostatných pásmach pod 1 GHz (700 MHz, 800 MHz) v tom prípade, ak bude úradu pred začatím výberového konania známy aspoň jeden subjekt, ktorý má vážny záujem získať frekvencie z tohto pásma.

¹ Dňa 15.12.2022 schválilo valné zhromaždenie združenia zmenu názvu združenia. Nový názov bude združenie používať od okamihu registrácie zmenených stanov Ministerstvom vnútra.

K otázke č. 6:

Nemáme výhrady voči navrhovanému spektrálnemu limitu pre frekvenčné pásmo 900 MHz.

K otázke č. 7:

Myslíme si, že by mal úrad v záujme zvýšenia úrovne hospodárskej súťaže vyčleniť časť spektra z frekvenčného pásma 2100 MHz pre nový subjekt na trhu v tom prípade, ak bude úradu pred začatím výberového konania známy aspoň jeden takýto subjekt, ktorý má vážny záujem získať frekvencie z tohto pásma.

K otázke č. 8:

Súhlasíme s navrhovaným termínom na zachovanie funkčnosti siete GSM minimálne do roku 2030. Zároveň navrhujeme, aby úrad zachovanie funkčnosti siete GSM spojil s konkrétnym objektívnym ukazateľom, napr. znížením počtu koncových zariadení alebo objemu prevádzky v tejto sieti pod určenú hranicu.

K otázke č. 14 a 15:

Sme veľmi radi, že úrad uvažuje o spojení výberového konania s povinnosťou poskytovania veľkoobchodného prístupu k mobilným sieťam. Členovia ALPI majú vážny záujem ponúkať a poskytovať svojim užívateľom mobilné služby, k čomu je veľkoobchodný prístup k mobilným sieťam nevyhnutne potrebný a komerčné obchodné rokovania doposiaľ nevedli k jeho poskytnutiu.

ALPI preto žiada a prosí úrad, aby pri príprave výberového konania prihliadal na toto stanovisko, spojil výberové konania so záväzkom poskytovania veľkoobchodného prístupu pre mobilných virtuálnych operátorov (ďalej len "MVNO") a podporil rozvoj hospodárskej súťaže na maloobchodnom trhu poskytovaní mobilných služieb a na infraštruktúrnej úrovni.

Stanovenie povinnosti pre úspešných účastníkov výberového konania zverejniť referenčnú ponuku pre veľkoobchodný prístup nepovažujeme za vhodné riešenie a nižšie si dovoľíme navrhnúť a odôvodniť iné riešenie.

Považujeme za potrebné zdôrazniť, že pre dosiahnutie udržateľnej hospodárskej súťaže na maloobchodnom trhu poskytovaní mobilných služieb zo strany MVNO je potrebné, aby MVNO dosiahli dostatočnú mieru nezávislosti na prevádzkovateľoch sieťovej infraštruktúry, najmä aby mohli sami rozhodovať o ponuke maloobchodných služieb (balíčkoch minút/SMS/dát) a účinne riadiť poskytovanie svojich služieb.

Mobilní virtuálni operátori, ktorí majú minimálny rozsah vlastnej infraštruktúry (ďalej "Light MVNO"), spoliehajú pri poskytovaní služieb na infraštruktúru hostiteľa a sú na nej plne závislí. Light MVNO nemôže ponúkať žiadne iné služby než tie, ktoré mu umožní ponúkať hostiteľská sieť. Prechod Light MVNO k inému hostiteľovi je náročný proces, v rámci ktorého sa musia všetci užívatelia so všetkými službami a nastaveniami migrovať do inej siete, spravidla aj s výmenou SIM kariet a prenosom čísel medzi sieťami. Kvôli takejto závislosti na hostiteľovi a náročnej zmene hostiteľa má Light MVNO nepriaznivé predpoklady na vyjednávanie s hostiteľmi o podmienkach a cenách. Light MVNO môže v praxi úspešne fungovať iba v synergii s hostiteľom; Light MVNO nemôže s hostiteľom konkurenčne súťažiť. Možnosti Light MVNO aktívne prispievať k rozvoju súťaže na maloobchodnom trhu sú teda limitované hostiteľmi, a keď medzi hostiteľmi neprebíha

efektívna súťaž o hostovanie MVNO a neexistuje ani účinná regulácia prístupu pre MVNO, vedie to k zlyhávajúcemu a nefunkčnému trhu MVNO.

Príkladom takéhoto trhu založeného na Light MVNO je trh v Českej republike. Na základe referenčných ponúk pre Light MVNO uzavrela veľkoobchodné zmluvy s hosťiteľmi v Českej republike viac ako stovka podnikov. Menšia časť z nich poskytovanie služieb už ukončila a približne stovka MVNO prežíva, dlhodobo vystavovaná stláčaniu marže zo strany hosťiteľských sieťových operátorov (až na úroveň zápornej marže MVNO) a vynucovaním obchodných podmienok, ktoré sú pre MVNO obmedzujúce a nevýhodné. Situáciu sa dlhodobo nedarí riešiť ani národnému regulačnému orgánu.

Tento problém je pritom zapríčinený samotným charakterom Light MVNO a závislosťou na hosťiteľovi, ktorá znemožňuje účinnú súťaž na maloobchodnom trhu (súťaž o koncového užívateľa medzi MVNO, hosťiteľom a inými podnikmi) aj súťaž na veľkoobchodnom trhu (súťaž o MVNO medzi hosťiteľmi).

Sme preto toho názoru, že podpora prístupu k sieťam mobilných sieťových operátorov pre Light MVNO nie je vhodným regulačným prístupom, nakoľko nepovedie k udržateľnému rozvoju hospodárskej súťaže na maloobchodnom trhu poskytovania služieb a ani na trhu infraštruktúry. Myslíme si, že úrad by preto nemal výberové konanie spájať s podmienkami, ktorá sa týkajú poskytnutia prístupu pre mobilných virtuálnych operátorov s minimálnym rozsahom vlastnej infraštruktúry.

Mobilní virtuálni operátori, ktorí používajú vlastnú infraštruktúru mobilnej virtuálnej siete s výnimkou rádiových prístupovej siete a vydávajú vlastné SIM karty, majú vďaka použitiu vlastnej infraštruktúry spravidla plnú kontrolu nad podobou a funkčnosťou služieb, ktoré poskytujú. Prostredníctvom takejto infraštruktúry môže podnik poskytovať služby koncovým užívateľom ako plný mobilný virtuálny sieťový operátor (ďalej "**Full MVNO**"), alebo iným podnikom a ich koncovým užívateľom ako mobilný virtuálny sieťový agregátor (ďalej "**MVNA**").

Je dobrou praxou Full MVNO/MVNA zabezpečiť v každom štáte prístup k rádiovým prístupovým sieťam viacerých mobilných sieťových operátorov. Spolu s možnosťou riadiť prístup k týmto sieťam a určovať preferovanú sieť sa tak vytvárajú podmienky pre efektívnu súťaž medzi poskytovateľmi rádiových prístupových sietí na veľkoobchodnej úrovni.

Podporovanie prístupu pre podniky typu Full MVNO/MVNA teda podporuje súťaž v oblasti infraštruktúry mobilnej jadrovej siete (medzi Full MVNO/MVNA a jednotlivými držiteľmi frekvencií), a tiež súťaž v oblasti infraštruktúry rádiových prístupovej siete (pri poskytovaní prístupu pre Full MVNO/MVNA a jeho užívateľov). Rozvoj súťaže v oblasti infraštruktúry vytvára podmienky pre rozvoj súťaže na maloobchodnom trhu poskytovania mobilných služieb (medzi Full MVNO, Light MVNO prevádzkovanými na platforme MVNA, a prevádzkovateľmi rádiových prístupových sietí).

Poukazujeme na to, že národný regulačný orgán Írska pri pridelení frekvencií v súvislosti s podmienkami prístupu pre MVNO stanovil²:

"Pre účely tohto dokumentu, MVNO je definovaný ako organizácia prevádzkujúca fyzickú sieťovú infraštruktúru zahŕňajúcu minimálne mobile switching centre, home location register a authentication centre (alebo 3G ekvivalenty), ktorá má vlastný unikátny kód mobilnej siete s osobitnými IMSI a E.164 číselnými rozsahmi a ktorá vydáva svoje vlastné značkové SIM-karty (alebo 3G ekvivalenty), ale nemá mobilnú rádiovú prístupovú sieť. Táto definícia je v súlade s cieľom riaditeľa podporovať hospodársku súťaž na úrovni služieb aj infraštruktúry." (viď str. 3 poznámka 3 pod čiarou)

2 "Four Licenses To Provide 3G Services In Ireland - Information Memorandum", Office of the Director of Telecommunications Regulation, <https://www.comreg.ie/csv/downloads/odtr0196.pdf>

"Aby sa MVNO kvalifikoval na prístup, bude musieť prevádzkovať určité vyhradené sieťové prvky a mať svoj vlastný jedinečný kód mobilnej siete, čím sa ešte viac zvýši konkurencia služieb." (viď strana 9)

ALPI je toho názoru, že ide o vhodný regulačný prístup a navrhujeme postupovať takýmto spôsobom aj v Slovenskej republike.

Zároveň považujeme za potrebné poukázať a upozorniť na to, že pre dosiahnutie ekonomickej udržateľnosti je potrebné, aby Full MVNO/MVNA dosiahol určité minimálne počty užívateľov a objemy prevádzky v sieti. Pri nízkych počtoch užívateľov (najmä menej ako stotisíc) môžu byť náklady na prevádzku vlastnej infraštruktúry a veľkoobchodné ceny za prístup príliš vysoké na to, aby Full MVNO/MVNA mohol ponúkať konkurencieschopné ceny na maloobchodnom trhu a zároveň dosiahnuť rentabilitu svojej prevádzky. Úspešní európski Full MVNO majú milióny užívateľov, pričom niektorí z nich prevádzkujú siete vo viacerých členských štátoch (Lycamobile) alebo globálne siete (TRANSATEL), čo pomáha dosahovať vyššie počty užívateľov a s tým spojené úspory z rozsahu.

Sme toho názoru, že veľkosť trhu Slovenskej republiky dáva priestor pre rádovo jedného Full MVNO/MVNA, ktorý by mohol na svojej infraštruktúre jadrovej siete prevádzkovať niekoľko stotisíc užívateľov, čo zahŕňa aj užívateľov iných mobilných virtuálnych sieťových operátorov s minimálnym rozsahom vlastnej infraštruktúry. Týmto spôsobom (agregáciou MVNO) je možné dosiahnuť veľkosť potrebnú pre efektívnu prevádzku vlastnej (jadrovej) siete a pre vyjednávanie konkurencieschopných podmienok prístupu do rádiových prístupových sietí v Slovenskej republike aj zahraničí. Myslíme si, že veľkosť trhu v Slovenskej republike objektívne nedáva priestor pre udržateľnú prevádzku väčšieho počtu (napr. piatich alebo desiatich) Full MVNO/MVNA.

Z tohoto dôvodu nepovažujeme za vhodné stanoviť úspešným účastníkom výberového konania povinnosť zverejniť referenčnú ponuku na takýto prístup. Zverejnenie referenčnej ponuky (t.j. ponúkanie prístupu) je vhodné najmä ako nápravné opatrenie na trhu, na ktorom pôsobí podnik s významným vplyvom a je potrebná aktívna stimulácia trhu a dosiahnutie vstupu čo najväčšieho počtu nových podnikov. Avšak veľký počet podnikov typu Full MVNO/MVNA je nad možnosťami trhu Slovenskej republiky a ak by k nemu došlo, mal by za následok vznik Full MVNO/MVNA s malým počtom užívateľov, čo by bolo prekážkou pri ich vyjednávaní o podmienkach prístupu a prepojenia. Vzhľadom na to považujeme za vhodné namiesto referenčnej ponuky uprednostniť a podporovať individuálne rokovania o podmienkach prístupu, na požiadanie žiadateľa a s ohľadom na to, aby boli naplnené objektívne potreby žiadateľa súvisiace s poskytovaním verejných služieb. V prípade zlyhania rokovaní by o podmienkach prístupu mal rozhodnúť regulačný úrad a uložiť stranám riešenie.

V súvislosti s referenčnou ponukou by sme radi poukázali aj na praktické skúsenosti z Českej republiky, kde bola úspešným uchádzačom uložená aj povinnosť zverejniť referenčnú ponuku pre Full MVNO. Úspešní uchádzači do referenčných ponúk zahrnuli také podmienky, ktoré prakticky neumožňujú realizovať úspešný vstup Full MVNO na trh a jeho dlhodobú udržateľnú prevádzku. Podmienky sú neprimerane prísnejšie ako podmienky, ktoré úspešní uchádzači uplatňujú pri poskytovaní porovnateľného prístupu k svojej sieti pre žiadateľov zo zahraničia (pri medzinárodnom roamingu). Nie je známe, že by za takmer desaťrocie došlo na základe referenčnej ponuky pre Full MVNO k uzavretiu zmluvy. Právny rámec pre zmenu referenčných ponúk regulačným úradom nie je daný. Rozsah neprimeraných podmienok v referenčnej ponuke je natoľko rozsiahly, že riešenie sporu vychádzajúceho z takejto referenčnej ponuky by bolo v praxi neprimerane náročné. Z toho je zrejmé, že samotná povinnosť zverejnenia referenčnej ponuky vôbec nemusí viesť k uzavretiu zmluvy a vstupu nového podniku alebo podnikov na trh, a zároveň neskoršie riešenie veci zo strany regulátora nemusí byť dost' dobre možné.

Na základe vyššie uvedených dôvodov predkladáme návrh nasledujúceho konkrétneho znenia záväzku, ktorý navrhujeme zapracovať do výzvy:

Zväzok poskytnúť prístup do mobilnej siete prevádzkovej úspešným účastníkom výberového konania

Úspešným účastníkom výberového konania je každý účastník výberového konania, ktorému bude na základe výsledkov výberového konania pridelený aspoň jeden blok frekvencií, ktorý je predmetom výberového konania.

Oprávneným žiadateľom je subjekt, ktorý žiada o prístup do mobilnej siete prevádzkovej úspešným účastníkom výberového konania, pričom o poskytnutie prístupu žiada za účelom jeho využitia na prevádzkovanie mobilnej virtuálnej siete, prostredníctvom ktorej bude poskytovať služby užívateľom alebo iným podnikom. Oprávneným žiadateľom je najmä podnik s vlastnou infraštruktúrou mobilnej virtuálnej siete s výnimkou rádiovkej prístupovej siete, ktorý používa kód mobilnej siete Slovenskej republiky a vydáva SIM karty očíslované identifikačným číslom vydavateľa kariet v Slovenskej republike.

Každý účastník výberového konania sa podaním ponuky do výberového konania zaväzuje, že v prípade, ak sa stane úspešným účastníkom výberového konania:

- bude na základe písomnej žiadosti oprávneného žiadateľa rokovať v dobrej viere o podmienkach poskytnutia prístupu k mobilnej sieti, ktorej je prevádzkovateľom. Podmienky, za ktorých úspešný účastník výberového konania poskytne oprávnenému žiadateľovi prístup, umožnia oprávnenému žiadateľovi poskytovať užívateľom služby, ktoré sú z hľadiska kvality ekvivalentné službám, ktoré úspešný účastník výberového konania poskytuje v ním prevádzkovej mobilnej sieti svojim koncovým užívateľom,
- nebude klásť oprávnenému žiadateľovi v procese rokovania o podmienkach prístupu k svojej mobilnej sieti žiadne administratívne, právne ani iné prekážky ani vyžadovať splnenie podmienok, ktoré nie sú pre proces uzavretia zmluvy o prístupe nevyhnutné, nie sú nutné pre zabezpečenie riadneho poskytovania elektronických komunikačných služieb a nie sú bežné pre uzatváranie komerčnej dohody,
- umožní prístup za primeraných podmienok, najmä s ohľadom na podmienky prevládajúce na veľkoobchodných a maloobchodných trhoch, na ktorých pôsobí. Ekonomické podmienky prístupu musia umožniť oprávnenému žiadateľovi stanoviť ceny svojich služieb pre koncových užívateľov tak, aby tieto ceny umožňovali efektívnu a spravodlivú hospodársku súťaž. Primeranosť ekonomických podmienok sa bude posudzovať najmä s ohľadom na rozsah, v akom sa úspešný účastník výberového konania a oprávnený žiadateľ ako poskytovateľ mobilnej virtuálnej siete podieľajú na tvorbe, implementácii a prevádzke služieb pre koncových užívateľov využívajúcich služby poskytované oprávneným žiadateľom,
- stanoví ceny za prístup tak, aby obsahovali iba náklady spojené s týmto prístupom vrátane primeraného zisku a aby do týchto cien neboli započítané aj tie náklady, ktoré s týmto prístupom nesúvisia,
- nebude diskriminovať oprávneného žiadateľa tým, že od neho bude požadovať za prístup vyššie ceny, než za aké obvykle poskytuje prístup k porovnateľným sieťovým zariadeniam a službám za porovnateľných podmienok,
- nebude podmieňovať poskytnutie prístupu oprávnenému žiadateľovi poskytnutím takej služby alebo poskytnutím prístupu k takému zariadeniu, ktoré si je oprávnený žiadateľ

schopný zabezpečiť sám, alebo ktoré mu je schopná poskytnúť tretia strana a o ktoré oprávnený žiadateľ nemá záujem³,

- umožní oprávnenému žiadateľovi prístup v rozsahu, ktorý bude odrážať aktuálny technický vývoj v mobilnej sieti úspešného účastníka výberového konania⁴. Úspešný účastník výberového konania v dostatočnom predstihu oznámi oprávnenému žiadateľovi príslušné špecifikácie a bude rokovať v dobrej viere, aby oprávnenému žiadateľovi umožnil spustenie nových služieb v ekvivalentnom harmonograme s tým, ktorý si uplatňuje úspešný účastník výberového konania pre služby poskytované, resp. určené pre jeho koncových užívateľov,*
- umožní v prípade, ak uzatvorí zmluvu o zdieľaní siete s tretou stranou a pokiaľ je to technicky možné, rovnaké zdieľanie siete aj oprávnenému žiadateľovi, pokiaľ tento prejaví o takéto zdieľanie siete záujem, a to v rovnakom rozsahu, v akom využíva úspešný účastník výberového konania zdieľanie siete pre seba a svojich vlastných užívateľov,*
- nezruší poskytnutý prístup k sieti počas celej doby životnosti svojej mobilnej siete, okrem prípadu, keď oprávnený žiadateľ podstatným spôsobom porušuje zmluvu o prístupe a ani po opakovanom písomnom upozornení nezjedná nápravu alebo pokiaľ oprávnený žiadateľ nepožiada v zmluvne stanovenej forme a spôsobom o ukončenie poskytovania prístupu⁵,*
- v prípade, že neuzavrie s oprávneným žiadateľom písomnú zmluvu do dvoch mesiacov odo dňa prijatia písomnej žiadosti o začatie rokovaní o návrhu zmluvy, je ktorákolvek zo strán oprávnená predložiť úradu návrh na riešenie sporu. Úspešný účastník výberového konania sa zaväzuje úradu poskytnúť súčinnosť pri riešení sporu a zaväzuje sa akceptovať, že úrad rozhodne spor najneskôr do štyroch mesiacov od podania návrhu; ak nemožno vzhľadom na povahu veci alebo výnimočné okolnosti rozhodnúť ani v tejto lehote, môže ju predseda úradu primerane predĺžiť,*
- na žiadosť úradu preukázať, že ním navrhované ekonomické podmienky prístupu sú primerané a spravodlivé a že technické podmienky nie sú neoprávnené obmedzujúce, ako aj poskytnúť úradu všetky informácie potrebné na overenie plnenia prijatých záväzkov.*

Sme presvedčení, že spojenie individuálnych povolení na používanie frekvencií z pásiem 900 MHz a 2100 MHz s vyššie navrhnutým záväzkom podporí rozvoj hospodárskej súťaže na maloobchodnom trhu poskytovaní mobilných služieb a na infraštruktúrnej úrovni, a umožní vznik a udržateľné fungovanie mobilných virtuálnych operátorov v Slovenskej republike.

3 Národné regulačné orgány sledujú v kontexte smernice (EÚ) 2018/1972 cieľ podporovať hospodársku súťaž pri poskytovaní elektronických komunikačných sietí a pridružených prostriedkov vrátane efektívnej hospodárskej súťaže v oblasti infraštruktúry (Článok 3 ods. 2 písm. b) smernice)

4 Národné regulačné orgány sledujú v kontexte smernice (EÚ) 2018/1972 cieľ podporovať pripojiteľnosť a prístup k vysokokapacitným sieťam vrátane mobilných a ich využívanie zo strany všetkých občanov a podnikov v Únii (Článok 3 ods. 2 písm. a) smernice)

5 Poskytovateľ mobilnej virtuálnej siete s vlastnou infraštruktúrou okrem rádiovkej prístupovej siete musí (s výnimkou prevádzky rádiovkej prístupovej siete) vykonávať všetky činnosti ako držiteľia frekvencií (obstaranie a prevádzkovanie jadrovej siete, prepojenie so sieťami v SR i zahraničí, prístup k roamingu v zahraničí, vydávanie UICC/SIM, a ďalšie). Je preto primerané zabezpečiť týmto poskytovateľom práva prístupu k sieti na rovnakú dobu, na akú sú prevádzkovateľom rádiových prístupových pridelené frekvencie a na akú ich títo prevádzkovatelia používajú na poskytovanie mobilnej siete.