



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

V Bratislave, 21.9.2023

## VEC: Pripomienky O2 Slovakia k Návrhu výzvy na predloženie ponúk do výberového konania na vydanie individuálnych povolení na používanie frekvencií z frekvenčného pásma 900 MHz a 2100 MHz formou elektronickej aukcie

### Zhrnutie:

Spoločnosť O2 Slovakia, s.r.o. so sídlom Einsteinova 24, 851 01 Bratislava (ďalej len „O2 Slovakia“) oceňuje dlhodobú snahu Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb (ďalej len „úrad“ alebo „RÚ“) o otvorený a transparentný dialóg s účastníkmi trhu pred vyhlasovaním výberových konaní na vydanie individuálnych povolení na používanie frekvencií. Zároveň úprimne oceňujeme, že úrad akceptoval viacero pripomienok trhu, ktoré podporujú súťaž a zároveň efektívne využívanie spektra a zapracoval ich o aktuálneho návrhu výzvy na predloženie ponúk do výberového konania.

Postoj našej spoločnosti k pomoci konkrétnemu podniku – SWAN, a.s. (ďalej len „SWAN“) však ostáva konzistentný a síce:

1. **Odmietame návrh vyčleniť spektrum pre konkrétneho účastníka trhu**, ktorý nie je novým účastníkom trhu a bez toho, aby takýto návrh bol odvodený od analýzy trhu (s dôrazom na frekvenčné pásmo 900 MHz).
2. **Nesúhlasíme s akýmikoľvek opatreniami, ktoré by priamo či nepriamo zvýhodňovali ktoréhokoľvek účastníka** miestneho trhu v prípade, ak sa nejedná o nového účastníka trhu.

Na rozdiel od predchádzajúcej verzie výzvy, tentokrát úrad v Posúdení konkurenčnej, technickej a hospodárskej situácie na mobilnom telekomunikačnom trhu SR priamo pomenováva, že cieľom úradom nastavených pravidiel je podpora spoločnosti SWAN – konkrétne ide o spektrálny limit pri frekvenčnom pásme 900 MHz a povinnosť národného roamingu pre podniky, ktoré získajú vo výberovom konaní aspoň 2 bloky v pásme 900 MHz. Okrem skutočnosti, že podľa nášho názoru sú takto nastavené podmienky protiprávne (ako ďalej opakovane rozoberáme v tomto vyjadrení), dlhodobo tvrdíme, a prax nám dáva za pravdu, pre miestny trh je najlepším riešením férová, nediskriminačná a otvorená súťaž. Navyše táto pomoc existujúcemu hráčovi je diskriminačná voči akémukoľvek potenciálnemu novému hráčovi, ktorý by chcel vstúpiť na trh, nakoľko tento je povinný zaplatiť zábezpeku za bloky v pásme 900 MHz aj 2100 MHz.



**Ďalšími kľúčovými pripomienkami z našej strany sú:**

1. **Nesúhlasíme so stanovenou výškou frekvenčných limitov a zásadne odmietame snahu o využitie tohto výberového konania na stanovenie** obmedzení pre iné frekvenčné pásma, ktoré nie sú predmetom tohto výberového konania.
2. **Povinnosť referenčnej veľkoobchodnej ponuky nie je odôvodnená**, nakoľko nie je podložená nevyhnutnou riadnou analýzou trhu, ktorý by bol pre tento účel definovaný.
3. Zásadne odmietame predloženú formuláciu povinnosti národného roamingu pre úspešných nadobúdateľov 2 blokov v pásme 900 MHz v prospech SWAN-u.
4. V pásme 2100 MHz považujeme navrhované rozvojové kritériá za málo ambiciózne a nedostatočné, preto by **podľa nás mala byť hodnota pokrytia obyvateľstva zvýšená na 80%**.



## Pripomienky k jednotlivým častiam Návrhu:

### 2.4 Podpora efektívnej hospodárskej súťaže

Vzhľadom na skutočnosť, že úrad navrhuje v oboch pásmach pozitívne diskriminovať konkrétneho existujúceho účastníka trhu, návrh nepodporuje efektívnu hospodársku súťaž.

**Vyčlenenie spektra totiž nepodporuje hospodársku súťaž, ale naopak, zásadným spôsobom ju narúša.** Navyše, regulačný úrad nepodporil tieto opatrenia adekvátnou analýzou, ktorá by preukazovala, že (i) na relevantnom trhu neexistuje efektívna hospodárska súťaž a (ii) že navrhované opatrenia sú vhodným nástrojom na riešenie takéhoto stavu. Dokument s názvom „Posúdenie konkurenčnej technickej a hospodárskej situácie na mobilnom telekomunikačnom trhu SR“ určite za adekvátnu analýzu trhu určite nepovažujeme (ďalej len Posúdenie).

**Vyhradenie spektra pre SWAN nielenže prináša výhodu SWAN-u, ale zároveň obmedzuje ostatných operátorov,** pretože im berie možnosť súťažiť o spektrum vyhradené pre SWAN, a tým smerom do budúcnosti **zvyšuje ich náklady a znižuje ich konkurencieschopnosť.** Ide teda o opatrenie, ktoré obmedzuje slobodnú hospodársku súťaž na trhu mobilných elektronických komunikačných služieb.

Navrhované opatrenia predstavujú **zjavnú podporu, ktorá zvýhodňuje určitého podnikateľa.** Takéto opatrenia sú zakázané podľa § 6 zákona o ochrane hospodárskej súťaže. Navyše budú pravdepodobne predstavovať poskytnutie **štátnej pomoci** spoločnosti SWAN v rozpore s čl. 107 a 108 ZFEÚ. Uvedené opatrenia znevýhodňujú nielen existujúcich hráčov na trhu, ale aj potenciálny nový subjekt, ktorý by mohol vstúpiť na trh, nakoľko tento musí súťažiť o pásma 900 aj 2100 MHz. Samozrejme vstup nového hráča na trh je skôr teóriou a tiež plne rozumieme snahe úradu, aby potenciálny nový hráč získal frekvencie z oboch pásiem, nakoľko je to nevyhnutné na riadne fungovanie, avšak nemôžeme akceptovať jasné preferovanie konkrétneho existujúceho subjektu.

K otázkam hospodárskej súťaže sa detailne vyjadrujeme v poslednej časti tohto vyjadrenia.

### 2.6 Zachovanie služieb pre koncových užívateľov

Podporujeme a chválime snahu úradu o včasné pridelenie frekvencií v záujme vyššej predvídateľnosti na trhu. Z pohľadu O2 Slovakia však a priori neplatí predpoklad „minimalizácie dopadu na koncových užívateľov a zachovanie súčasného pokrytia obyvateľstva službami v čo najväčšej miere“, pretože úrad svojimi obmedzeniami súťaže v pásmach 900 aj 2100 MHz smerom k O2 Slovakia deklaruje, že v prípade záujmu všetkých 4 hráčov na trhu nebude môcť obnoviť svoj súčasný prídelenie frekvencií. V pásme 900 MHz, ktoré v súčasnosti v maximálnej možnej miere využíva O2 Slovakia pre svojich zákazníkov najmä v oblasti poskytovania hlasovej služby, využíva 2×4,2 MHz + 2×10 MHz. V aukcii bude môcť súťažiť o maximálne 2×10 MHz (ak nedôjde z dôvodu nedostatku záujmu o navýšenie spektrálneho limitu), teda je takmer s istotou možné predpokladať, že O2 Slovakia bude musieť aj v prípade úspechu v aukcii obslúžiť svojich zákazníkov s menším frekvenčným prídelením a bude nútené hľadať riešenia, ako neznižovať kvalitu poskytovaných služieb. Súčasťou súťaže na trhu je aj spektrálna stratégia každého hráča. Ak úrad presadzuje stratégiu „každému rovnako“, tak berie túto možnosť sa diferencovať a navyše ak ju uplatní na niektoré spektrum a na iné nie, tak logicky v prechodnom období budú hráči bez prídelenia spektra, na ktorom nie je uplatnený limit mať problém súťažiť s hráčmi, ktorí majú v tomto spektre väčší prídelenie. Týmto umelým zásahom jednak limituje súťaž, ale navyše pomáha



niektorým hráčom a iným bráni v súťaži. Preto opakovane tvrdíme, že jediným správnym riešením je slobodná, férová súťaž.

## 5. Výberové konanie

### 5.3 Rozdelenie aukčných blokov a spektrálny limit

#### 5.3.3 Celkový spektrálny limit vo frekvenčných pásmach od 700 MHz do 2600 MHz

Úrad **pri definovaní spektrálnych limitov** vo frekvenčnom pásmo 900 MHz a 2100 MHz odkazuje na potrebu zabrániť hromadeniu frekvenčného spektra, pričom zdôrazňuje, že so štyrmi mobilnými operátormi na trhu by žiaden operátor nemal mať viac ako tretinu dostupného frekvenčného spektra v každom frekvenčnom pásme. Rozumieme ambícii úradu bojovať proti nadmernému hromadeniu spektra, ale **nerozumieme, ako dospel ku týmto hodnotám a najmä z čoho vychádza limit 1/3 v každom pásme**. Pokiaľ máme na trhu 4 operátorov s ambíciou poskytovať služby na celom území SR, a úrad v tomto výberovom konaní deklaruje rešpekt k princípu technologickej neutrality a neutrality služieb (5.2), predpokladáme, že každý operátor vie definovať svoje potreby z pohľadu množstva frekvenčného spektra a na ich základe sa uchádzať o adekvátny prídel, o ktorý bude bojovať v otvorenej súťaži.

#### O2 Slovakia zotráva na nasledovných pripomienkach:

1. V aukcii na pásma 900 a 2100 MHz nie je prípustné definovať obmedzenia pre iné pásma, ktoré nie sú predmetom tohto výberového konania
2. Tento návrh považujeme za neodôvodnenú ambíciu zasahovať do vlastníckych práv spoločností pôsobiacich na miestnom trhu a obmedzovanie potenciálnych investícií, ktoré by niektorý z účastníkov trhu chcel realizovať s ohľadom na svoju zákaznícku bázu
3. Návrh je v rozpore so všetkými ambíciami úradu: ambíciou podporovať efektívne využívanie spektra, podporovať efektívnu hospodársku súťaž, zachovanie služieb pre koncových užívateľov a navyše nevyhnutne bude viesť k zníženiu príjmov štátu z pridelovania práv na využívanie frekvencií
4. Tému hromadenia spektra z pohľadu ochrany súťaže na trhu je podľa nás príslušný riešiť Protimonopolný úrad SR, a to najmä v prípade fúzií či akvizícií alebo v prípade analýz trhu, nie úrad v prípade konkrétneho výberového konania na konkrétne frekvenčné pásmo.
5. Ak už by úrad cítil potrebu obmedzovať vlastníctvo spektra, musí tak urobiť na základe riadnej analýzy – posúdenie konkurenčnej, technickej a hospodárskej situácie na mobilnom telekomunikačnom trhu SR nie je pre tento účel postačujúce – tomuto posúdeniu sa samostatne venujeme ďalej v tomto vyjadrení. Úrad musí takýto zásah riadne zdôvodniť a samozrejme musí postupovať v medziach platnej právnej úpravy a v súlade s kompetenciami, ktoré mu zveruje zákon.

Okrem toho považujeme za mäťúce, ak úrad deklaruje zámer stanoviť spektrálny limit a v tom istom výberovom konaní avizuje, že v prípade nízkeho dopytu tento limit posunie.

## 5.4 Priebeh výberového konania

Nesúhlasíme, aby do doplnkovej časti aukcie mal prístup každý účastník aukcie, ktorý zložil peňažnú zábezpeku. Máme za to, že do doplnkovej časti aukcie majú mať prístup iba účastníci, ktorí vysúťažili maximálne množstvo blokov podľa spektrálneho limitu, teda 2 aukčné bloky.

Pri priradovacej fáze je potrebné zreteľne určiť, či pravidlá uvedené vo výzve platia pre obe pásma, alebo osobitne. Odporúčame usporiadať priradovaciu fázu jednotlivo pre každé pásmo, aby sa predišlo mätúcej situácii.

## 5.9 Výška jednorazovej úhrady za pridelenie frekvencií

Podporujeme návrh úradu na zľavu pre držiteľa povolenia, ktorý dobrovoľne prevezme na seba prevádzkovanie siete GSM alebo UMTS do konca roku 2030. Tejto problematike sa venujeme nižšie v tomto vyjadrení.

## 6.4 Závazky, ktoré na seba prevzal žiadateľ o vydanie individuálneho povolenia

### 6.4.1 Závazok veľkoobchodnej ponuky

Ako dlhodobu deklarujeme, podľa nášho názoru povinnosť referenčnej ponuky sama o sebe nič nerieši bez regulácie cien. Pre ich reguláciu je však úrad povinný uskutočniť analýzu trhu a k tomu nedošlo.

Medializovaný vstup spoločnosti UPC na trh cez zmluvu o NR so spoločnosťou SWAN a viaceré informácie z trhu o rokovaniach podnikov s potenciálnymi partnermi potvrdzujú, že RÚ rieši touto povinnosťou neexistujúci problém (a navyše bez akejkoľvek analýzy trhu). Na trhu mobilných elektronických komunikačných služieb totiž okrem operátorov s vlastnou sieťou a frekvenciami pôsobia aj tzv. brand reselleri (Radost', TescoMobile, Funfón). Nie je ale dôvod rozlišovať tieto subjekty od reálnych MVNO, nakoľko z pohľadu zákazníka táto skutočnosť nie je nijako dôležitá. Zároveň tvrdíme, že ak by nejaký subjekt na trhu mal reálny záujem o dlhodobú spoluprácu, tak by tu už takýto subjekt pôsobil. Môžeme sa len domnievať, či na trhu s 5 miliónmi obyvateľov a 4 operátormi je reálny priestor pre MVNO, partikulárne pri snahe regulátora udržať na trhu spoločnosť SWAN aj za cenu opatrení, ktoré jej konkurenti považujú za nedovolenú štátnu pomoc. Štátna podpora pre SWAN môže brániť vstupu takýchto MVNO na trh, keďže podobnú podporu od štátu nedostávajú, pričom SWAN fakticky svojou obchodnou stratégiou a cieľovou skupinou zákazníkov zaberá ich priestor na trhu. Úrad sa túto povinnosť snaží odôvodniť v posúdení situácie na trhu, avšak podľa nášho názoru sa mu to nepodarilo.

Navyše úrad definuje viaceré povinnosti, ktoré považujeme za nezrozumiteľné: Je pre nás napríklad absolútne nezrozumiteľné, čo znamená povinnosť „vypracovať a na požiadanie záujemcu poskytnúť zmluvy o ochrane dôverných informácií (NDA) bez podmienok, ktoré nie sú pre proces uzavretia zmluvy o prístupe nevyhnutné, ktoré nie sú nutné pre riadne poskytovanie verejne dostupných služieb a ktoré nie sú bežné pre uzatváranie komerčnej zmluvy o prístupe. Rovnako nerozumieme, ako postupovať pri stanovení cien tak, aby boli v súlade s konkurenčnými a nediskriminačnými podmienkami. Považujeme za samozrejmé, že pri stanovení ceny je podnik oprávnený zohľadniť svoje náklady s tým súvisiace. Vôbec však nie je jednoduché definovať cenu a zmluvné podmienky, pokiaľ by mal MVNO možnosť „slobodne prechádzať k inému hostiteľskému MNO“, ako sa píše v Posúdení.



Za vysoko neštandardný tiež považujeme návrh úradu byť informovaný o každej relevantnej skutočnosti v tejto oblasti do 15 dní.. Tieto podmienky vnímame nielen ako nezrozumiteľné, ale aj ako neúmerne zasahujúce do zmluvnej voľnosti zúčastnených strán.

*„Držiteľ sa zaviazá zabezpečiť, aby Zmluvu o prístupe bolo možné uzatvoriť na celé obdobie platnosti individuálneho povolenia na používanie frekvencií, pokiaľ nie je zmluvnými stranami dohodnuté inak.“*

Tu ide o najväčší zásah úradu do zmluvnej voľnosti, nakoľko je bežnou praxou, že si strany dohadujú výpovedné dôvody a lehoty a tiež možnosti odstúpenia. Takto nastavenú podmienku odmietame a požadujeme, aby ju úrad odstránil. Navyše, ako spomíname vyššie, táto povinnosť si odporuje s odporúčaním, aby MVNO mohli slobodne meniť hostiteľa.

Vo všeobecnosti tiež požadujeme, aby sa úrad po riadnom odôvodnení tejto povinnosti obmedzil na minimálny rozsah takejto povinnosti a neukladal túto povinnosť až v rozsahu Full MVNO. Vychádzajúc z rôznych historických diskusií na túto tému s rôznymi hráčmi na trhu uvádzame, že potreby potenciálnych záujemcov sú rôzne a individuálne (reklama, účtovanie, faktúra, call centrum...), ide teda o komplexnú záležitosť a takto široká povinnosť zo strany úradu nijako nerieši túto problematiku na trhu.

Tiež požadujeme, aby sa úrad zdržal ukladania povinností ohľadom rozsahu služieb, kde napr. ukladá povinnosť stanoviť cenu za SMS, čo začne pomaly byť prekonanou službou.

#### **6.4.2 Závazok národného roamingu (NR)**

Úrad definuje oprávneného záujemcu o NR nasledovne:

*„Oprávneným záujemcom o národný roaming je subjekt, ktorý požiadal o národný roaming a ktorý získal frekvencie vo výberovom konaní na pridelenie frekvencií z frekvenčného pásma 900 MHz, ktorý zároveň nie je držiteľom iných frekvencií určených pre poskytovanie verejne dostupnej služby vo frekvenčných pásmach pod 1GHz.“*

Hoci teoreticky by mohla byť táto povinnosť viazaná na nový subjekt na trhu, ktorý by úspešne vydražil frekvencie v tejto aukcii, z definície aj posúdenia situácie na trhu je zrejmé, že ide o spoločnosť SWAN, a.s., ktorá na trhu pôsobí už 9 rokov. Preto zásadne nesúhlasíme s opatreniami, ktoré ho zvýhodňujú voči ostatným operátorom, či už existujúcim alebo potenciálnym novým. Ďalej v tomto podaní rozoberáme protizákonnosť takejto pomoci.

Opakovane uvádzame, že spoločnosť SWAN podľa medializovaných informácií uzavrela zmluvu o národnom roamingu so spoločnosťou Orange Slovensko, a.s., takže evidentne úrad svojim opatrením rieši neexistujúci problém na trhu. Netreba osobitne zdôrazňovať, že regulačné opatrenia obmedzujúce voľnú súťaž môže úrad prijímať iba za podmienky, že na trhu preukázateľne efektívna súťaž neexistuje. Ak sa bol SWAN, a.s. schopný dohodnúť so spoločnosťou Orange Slovensko, a.s. na poskytovaní národného roamingu za trhových podmienok, zásah regulátora nemôže byť opodstatnený.



V neposlednom rade, navrhované podmienky poskytovania národného roamingu idú nad rámec toho, čo je potrebné pre plnenie tejto povinnosti, a teda neprimerane obmedzujú zmluvnú voľnosť.

#### **6.4.3 Závazok prevádzkovania siete v konfigurácii GSM alebo UMTS**

Podporujeme návrh úradu zľavy pre držiteľa povolenia, ktorý dobrovoľne prevezme na seba prevádzkovanie hlasových a SMS služieb na technológii GSM alebo UMTS do konca roku 2030.

#### **6.5 Povinnosti a rozvojové kritéria pre frekvenčné pásmo 900 MHz**

Žiadame úrad o bližšie špecifikovanie unikátnych geografických súradníc. Navrhujeme, aby ako minimálne kritérium pre geografické súradnice bola určená vzdialenosť minimálne 100 metrov medzi jednotlivými základňovými stanicami.

#### **6.6 Povinnosti a rozvojové kritéria pre frekvenčné pásmo 2100 MHz**

Navrhované rozvojové kritériá považujeme za málo ambiciózne. Keďže termín ich naplnenia je 31.12.2030, pokrytie iba 60% obyvateľstva Slovenskej republiky vlastnou sieťou využívajúcou frekvencie z frekvenčného pásma 2100 MHz je nedostatočné a **podľa nás by mala byť hodnota pokrytia obyvateľstva zvýšená na 80%.**

#### **6.8 Rozhodnutie úradu o určení podmienok pre frekvenčné pásmo 900 MHz**

Žiadame o vysvetlenie, prečo úrad navrhuje, aby držiteľ povolenia uzatváral dohody s prevádzkovateľmi sietí v susedných krajinách až po schválení úradom a po následnej zmene predmetného rozhodnutia o určení podmienok, za ktorých je možné frekvencie používať. Máme za to, že pri splnení aktuálne platných medzinárodných podmienok a limitov o šírení signálu a lokálnych podmienok úradu nie je nutné úrad žiadať o dodatočné schválenie dohody medzi prevádzkovateľmi sietí na hraniciach štátov.

#### **6.9 Rozhodnutie úradu o určení podmienok pre frekvenčné pásmo 2100 MHz**

Rovnako ako v bode 6.8. žiadame vysvetlenie.



## Stanovisko O2 Slovakia k posúdeniu konkurenčnej, technickej a hospodárskej situácie na trhu

Dokument posúdenie situácie na trhu chápeme ako účelové odôvodnenie pomoci spoločnosti SWAN. Zverejnenie posúdenia situácie na trhu nezakladá dôvod na uloženie povinnosti národného roamingu, ani povinnosti MVNO, nakoľko na určenie týchto povinností je podľa nášho názoru potrebná plnohodnotná analýza trhu a uloženie povinnosti na relevantnom trhu.

Úrad v posúdení situácie na trhu otvorene priznáva podporu spoločnosti SWAN. Chceli by sme podotknúť, že akákoľvek rezervácia frekvenčného spektra je možná len na umožnenie vstupu nového hráča. Pri takejto podpore nového hráča ide o narušenie hospodárskej súťaže, avšak istá miera súťaže je stále zachovaná, nakoľko o vyhradené spektrum sa môže uchádzať akýkoľvek nový subjekt.

V našom prípade však aktivita úradu týkajúca sa vyhradenia spektra presahuje tieto limity, nakoľko eliminuje akúkoľvek súťaž v prospech jedného hráča na trhu. **Tento hráč je teda zvýhodnený ešte aj voči akémukoľvek prípadnému novému hráčovi na trhu, či je v priamom rozpore s deklarovaným cieľom podporovať hospodársku súťaž**

Hlavná argumentácia úradu spočíva v tvrdení, že vstupom SWAN na trh sa znížili ceny, pričom po jeho prípadnom odchode z trhu/fúzii by ceny stúpli o 22-27 %. Okrem toho, že takéto analýzy považujeme za veľmi povrchné, dovoľujeme si pripomenúť, že SWAN spustil predaj služieb v októbri 2015, poskytoval napr. 1000 minút za 40 € (4 centy/min), v rovnaký mesiac O2 ale nezávisle od SWAN vylepšili svoj produkt Zlatý O2 Paušál o neobmedzené volania za 30 € (táto zmena sa samozrejme pripravovala už niekoľko mesiacov skôr). Ak by sme sa detailne pozreli na aj vývoj do roku 2015, ktorý dané posúdenie neobsahuje, tak by sme podobný pokles jednotkových cien samozrejme videli aj bez existencie SWAN. Medzi rokmi 2021/2022 SWAN dokonca zvyšoval ceny a v tabuľke je vidieť pokles celkových trhových jednotkových cien. **Dalo by sa zjednodušene povedať, že v roku 2022 ceny klesali nie vďaka, ale aj napriek SWAN.**

**Navyše úrad opomenul podstatnú skutočnosť, že vzhľadom na rast spotreby klesá jednotková cena dát v čase prirodzene, čiže tento jav len hypoteticky súvisí so vstupom SWAN na trh.** Vzhľadom na konkurenciu ponúk ostatných troch operátorov navyše dochádzalo aj k poklesu cien volaní.

**Úrad v tabuľke č. 4 porovnáva ARPU na hlasovú SIM jednotlivých operátorov, čo považujeme za zavádzajúce, pretože ide o mix predplatených služieb a tzv. postpaid služieb,** ktorý je ale rozdielny z dôvodu rozličnej trhovej stratégie a maturity pôsobenia na trhu. Tento údaj preto nepovažujeme za relevantný pre tieto účely.

Navyše chceme upozorniť, že Posúdenie ignoruje produkty O2 – Radosť, pričom nedávne analýzy úradu k téme poskytovania a dostupnosti univerzálnej služby sami potvrdili, že majú na miestny trh výrazný vplyv. Čo sa týka Tesco Mobile, ako spoločného produktu Tesco Stores a O2, úrad nesprávne používa čísla, ktoré nezohľadňujú finančnú jeho výkonnosť..





### 3.1.2 Potenciálna súťažná obava: menej ako štyria aktívni konkurenti

Úrad v tejto časti poukazuje na „viaceré“ analýzy bez ich konkrétneho označenia a snaží sa tým zjavne účelovo odôvodniť potrebu 4 operátorov a vyššej miery súťaže na trhu. Odmietame takéto účelové a neodôvodnené vyjadrenia vytrhnuté z kontextu a nezaraďené do podmienok konkrétnej krajiny. Celý tento bod bez konkrétnych odkazov na relevantné dokumenty nemá v materiáli úradu čo robiť, nakoľko je nepresný a teda nie je možné sa k nemu ani relevantne vyjadriť. Ako uvádzame vyššie, posúdenie situácie na trhu chápeme ako snahu úradu odôvodniť pomoc SWAN, ale jednak má tento dokument pochybnú právnu hodnotu – nie je nám zrejmé, prečo úrad nevolil riadnu cestu analýzy relevantného trhu, jednak povrchno pomenováva akési závery z akýchsi analýz, ktoré však nedáva možnosť ani rozporovať, pretože úrad neposkytol trhu komplexné informácie. Za zmienku stojí tiež nesprávne označenie Ofcomu, čo je regulačný orgán a nie spoločnosť.

#### 3.1.2.1 Minimálne portfólio frekvenčného spektra v pásmach 700 – 2600 MHz (okrem 1500 MHz)

Za rozporuplnú považujeme skutočnosť, že napriek tomu, že spoločnosť SWAN nebola pripravená zaplatiť dostatočne vysokú sumu za možnosť získať spektrum pod 1 GHz, a teda nemá z tohto dôvodu celonárodné pokrytie, považuje úrad za nevyhnutné prijať záväzok národného roamingu v prospech tejto spoločnosti do roku 2030 z dôvodu nemožnosti vybudovania celonárodného pokrytia.

#### 3.1.3 Potenciálny súťažný problém v oblasti hospodárskej súťaže: príliš asymetrické pridelenie spektra

Úrad v časti 3.1.2.1 uvádza, že *„Určitý stupeň asymetrie medzi jednotlivými MNO z hľadiska frekvenčného vybavenia zabezpečuje silnejšiu diferenciáciu v kvalite a diapazóne poskytovaných služieb mobilnými sieťami a to môže byť tiež pozitívnou hnacou silou pre hospodársku súťaž.“*

Následne však v časti 3.1.3 uvádza kontradiktórne tvrdenie, a to nasledovné:

*„Popri strate efektívnej konkurencieschopnosti jedného zo štyroch MNO - čím by de facto zostali len traja MNO - druhou potenciálnou obavou pre hospodársku súťaž, ktorou sa treba zaoberať v kontexte spektrálnej aukcie je fakt, že jeden z MNO by mohol získať podstatne viac frekvenčného spektra, ako jeho konkurenti, a to by mu mohlo umožniť sa správať nezávisle od ostatných operátorov a určovať svoje podmienky v určitých segmentoch. Ak by nastal prípad príliš asymetrického pridelenia spektra, výrazne to obmedzí frekvenčné pridely ostatných sieťových operátorov, a teda aj ich schopnosť vyvíjať účinný konkurenčný tlak či takémuto tlaku čeliť. Vzhľadom na súčasnú situáciu sú O2, ST a OSK najmenej vystavené tomuto riziku a naopak sú najlepšie pozícionaní pre vytváranie obmedzení iným MNO, alebo novým záujemcom o vstup.“*

Úrad následne uvádza možnosť zavedenia obmedzenia proti hromadeniu frekvenčného spektra, a to na úrovni maximálne 1/3 v každom pásme v prípade, že na trhu budú pôsobiť 4 MNO. Žiadame úrad o vysvetlenie, prečo je uvádzaná úroveň maximálne 1/3 pre štyroch MNO, nakoľko doteraz napr. v pásme 3,6 MHz použil spektrálny limit ¼, pre štyroch MNO pôsobiacich na trhu.

Chceme podotknúť, že aktuálna situácia na trhu je nasledovná: vo frekvenčnom pásme 1800 MHz majú všetci operátori rovnako 15 MHz na ¼ územia, a na zostávajúcej časti územia má každý operátor 20 MHz. Toto rozdelenie je samozrejme úradu známe a preto nerozumieme tomu, že úrad túto skutočnosť v dokumente nijako nepomenováva.



Úrad stanovuje, že do 2029 by sa malo zabezpečiť, aby mal SWAN aspoň 5 MHz v pásme pod 1 GHz a 2x20 v pásmach 1800 až 2600 – nerozumieme tomuto konštatovaniu úradu, ako k tomu dospel a prečo práve tieto množstvá.

### **3.1.4 Všeobecné predpoklady pre naplnenie súťažných obáv**

Nesúhlasíme so znením článku 3.1.4 a znením jeho častí, nakoľko tvrdenia uvádzané v tejto časti úrad nepodložil žiadnymi relevantnými argumentmi, čo v konečnom dôsledku pôsobí neprofesionálne.

Prípadná oligopolná motivácia a koordinovaný postup spoločností pri získavaní frekvenčného spektra, ktoré úrad spomína v časti 3.1.4.2 je fabuláciou, ktorá nie je ničím podložená, a takéto tvrdenia kategoricky odmietame. Na slovenských maloobchodných trhoch existuje zdravá konkurencia s priaznivými cenami pre spotrebiteľov, čo napokon aj samotný úrad potvrdil v dokumente „Zámer úradu neurčiť podnik s povinnosťou účtovania osobitných cien podľa §97 ods. 2“<sup>1</sup>. Nevidíme teda dôvod obáv, ktoré sú v tejto časti úradom uvedené.

Ku konštatovaniu úradu o finančnom zdraví konkrétneho hráča a jeho ohrozeniu, že by ostal izolovaný od pásma pod 1 GHz sa na plne liberalizovanom trhu asi nemá význam sa ani vyjadrovať.

### **3.1.5. Potenciálne súťažné obavy v konkrétnych pásmach**

#### **3.1.5.1 Pásmo pod 1 GHz**

Úrad má za to, že spoločnosti SWAN musí byť umožnený nákup aspoň 5 MHz frekvenčného spektra v pásme 900 MHz, aj napriek tomu, že samotná spoločnosť SWAN uviedla, že iba 5 MHz je nepoužiteľných.

Sme toho názoru, že pridelením 5 MHz bloku spoločnosti SWAN dôjde k nevyužitiu plného potenciálu daného bloku, nakoľko už samotná spoločnosť avizovala, že daný blok je pre ňu nepoužiteľný.

### **3.2 Deficit hospodárskej súťaže na maloobchodných trhoch spôsobený nedostatočnou silou MVNO na strane dopytu**

Túto časť vnímame ako snahu úradu odôvodniť povinnosť veľkoobchodnej ponuky. Úrad konštatuje, že na trhu je oslabená konkurencia z dôvodu neexistencie MVNO, ale nijako sa nezaobera tým, či v skutočnosti na tomto trhu je priestor pre MVNO. Úrad hovorí o tachtanej kolúzii, o potenciálnej tichej dohode existujúcich hráčov. Tieto tvrdenia jednoznačne odmietame. Ak úrad cíti potrebu existencie MVNO na trhu, má všetky nástroje, ako by tomu mohol dopomôcť a to konkrétne je zariadenie trhu, určenie vyznaného podniku na takomto trhu a následne uloženie povinnosti veľkoobchodnej ponuky. Posúdenie situácie na trhu neopravňuje úrad na tak výrazný zásah do trhu a z tohto dôvodu ho aj odmietame.

#### **Situácia na slovenskom trhu si nevyžaduje podporu konkrétneho hráča**

Na rozdiel od úradu sme presvedčení, že na slovenskom trhu existuje zdravá a efektívna súťaž, a teda nie je opodstatnené prijímať opatrenia na udržanie štvrtého hráča na trhu. Vyplýva to najmä z nasledovných faktov:

---

<sup>1</sup> [https://www.teleoff.gov.sk/data/files/53321\\_z%C3%A1mer-neposkytovat%C3%8C-osobitne%C3%81-ceny\\_us.pdf](https://www.teleoff.gov.sk/data/files/53321_z%C3%A1mer-neposkytovat%C3%8C-osobitne%C3%81-ceny_us.pdf)



- **Trh elektronických komunikácií v SR je plne saturovaný**, čo RÚ už niekoľko rokov opakovane deklaruje vo svojich analýzach trhu. Možno teda oprávnene tvrdiť, že **na slovenskom trhu funguje efektívna hospodárska súťaž s vysokou mierou konkurencie**.
- Regulačný úrad sám potvrdzuje, že slovenskí mobilní operátori patria medzi najlacnejších v rámci Európskej únie.<sup>2</sup>
- **SWAN mal možnosť v minulosti získať frekvencie pod 1 GHz rovnako ako ostatní hráči na trhu**, konkrétne v aukcii na pásmo 800 MHz a v aukcii na pásmo 700 MHz a 900 MHz.
- **Už dnes disponuje SWAN celkovým prídelom 156 MHz, čo predstavuje 16% celkovo dostupného frekvenčného spektra. Vzhľadom na počet zákazníkov SWAN-u je tento prídel nadštandardný.**
- Ako sme vysvetlili v predchádzajúcich častiach tohto vyjadrenia, **vyhradenie spektra pre SWAN nielenže prináša výhodu SWAN-u, ale zároveň obmedzuje ostatných operátorov, pretože im berie možnosť získať spektrum vyhradené pre SWAN, a tým smerom do budúcnosti zvyšuje ich náklady a znižuje ich konkurencieschopnosť.**
- Nedávne skúsenosti z 5G aukcie v Českej republike ukazujú, že diskriminačná podpora nových hráčov zo strany ČTÚ nepriniesla na trh viac súťaže, a podniky, ktoré vyhradené spektrum získali vďaka podpore regulátora, ho teraz so ziskom predávajú väčším operátorom bez toho, aby ho použili v prospech zákazníkov.<sup>3</sup> Považujeme za pravdepodobné, že podobný scenár by sa mohol opakovať aj na Slovensku.

---

<sup>2</sup> <https://zive.aktuality.sk/clanok/145012/stat-sa-zastal-nasich-mobilnych-operatorov-dokazuje-ze-patria-medzi-najlacnejších/>

Takisto ani z porovnania najlacnejších produktov mobilných operátorov v rámci EU zverejneného na stránke regulačného úradu nevyplýva, že by ceny slovenských operátorov boli vysoké, skôr naopak:

<sup>3</sup> <https://www.teleoff.gov.sk/najlacnejšie-produkty-mobilných-operatorov/>

<https://www.msn.com/cs-cz/zpravy/Zahrani%C4%8Dn%C3%AD/v-%C4%8Desk%C3%A9m-telekomunika%C4%8Dn%C3%ADm-%C3%BA%C5%99adu-kon%C4%8D%C3%AD-%C5%A1%C3%A9fka-akter%C3%A1-zpackala-aukci-na-frekvence-pro-5g-s%C3%ADt%C4%9B/>



## Stanovisko O2 Slovakia, s.r.o. k návrhu účelového nastavenia podmienok výberového konania v pásmach 900 a 2100 MHz v prospech konkrétneho účastníka trhu

Vyhradenie časti frekvenčného spektra v pásme 900 MHz pre existujúceho hráča je podľa nášho názoru v rozpore s pravidlami regulácie elektronických komunikácií ako aj pravidlami ochrany hospodárskej súťaže. Kým doposiaľ úrad priamo nepomenoval, že ide o pomoc SWANu, vydaním dokumentu s názvom Posúdenie konkurenčnej, technickej a hospodárskej situácie na mobilnom telekomunikačnom trhu SR túto pomoc jasne deklaruje.

Základným princípom výberových konaní na pridelenie frekvencií je stanovenie **objektívnych, transparentných, primeraných a nediskriminačných kritérií**.<sup>4</sup> Všetci záujemcovia o pridelenie frekvencií by mali mať rovnakú šancu tieto frekvencie získať. Vyhradenie časti spektra pre určitého účastníka výberového konania je **v priamom rozpore** s týmto základným princípom.

V ďalšej časti tohto vyjadrenia opakovane preukazujeme, že vyhradenie časti spektra pre SWAN je v rozpore s pravidlami regulácie elektronických komunikácií, a bude mať negatívny dopad na férovú súťaž na trhu mobilných elektronických komunikácií.

### Rozpor vyhradenia spektra s pravidlami regulácie elektronických komunikácií

Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1972, ktorou sa stanovuje európsky kódex elektronických komunikácií (**Kódex**), je základným predpisom regulácie elektronických komunikácií na úrovni práva EÚ. Táto smernica výslovne prikazuje regulačnému úradu pri rozhodovaní o udelení, zmene alebo obnovení práv na využívanie rádiového spektra na účely elektronických komunikačných sietí a služieb presadzovať efektívnu hospodársku súťaž a zabráňovať jej narušaniu na vnútornom trhu.<sup>5</sup>

Opakovane zdôrazňujeme, že základným princípom výberových konaní na pridelenie frekvencií je, že spektrum má byť pridelené podľa **objektívnych, transparentných, a nediskriminačných kritérií**.

Frekvenčné spektrum je nevyhnutným vstupom pre pôsobenie na trhu poskytovania mobilných elektronických komunikačných služieb. Výhoda pre niektorého hráča pri pridelení spektra preto znamená výrazné zvýhodnenie tohto hráča v súťaži. Akýkoľvek odklon od základného princípu nediskriminácie preto treba vykladať reštriktívne. Vzhľadom na osobitné charakteristiky trhu elektronických komunikácií (sieťové efekty, vysoké kapitálové investície do budovania sietí atď.) má každý nevhodný regulačný zásah vážne dôsledky na hospodársku súťaž.

<sup>4</sup> Čl. 48 smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1972, ktorou sa stanovuje európsky kódex elektronických komunikácií

<sup>5</sup> Čl. 52 ods. 1 Kódexu

Vyhradenie spektra pre konkrétneho účastníka výberového konania je v rozpore s uvedeným základným princípom výberových konaní na pridelenie frekvencií, pretože ide o **neobjektívne kritérium**, ktoré **diskriminuje** všetkých ostatných účastníkov výberového konania.

Vyhradenie spektra je pritom opatrenie, ktoré môže regulačný úrad využiť **výlučne** na umožnenie vstupu **nového hráča** na trh. Toto pravidlo vyplýva priamo z čl. 52 ods. 2 Kódexu:

*„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**;*“

Spoločnosť SWAN nemožno považovať za nový subjekt na trhu. Na trh mobilných elektronických komunikácií táto spoločnosť vstúpila už v roku 2014. Ani najbenevolentnejšia definícia pojmu „nový subjekt na trhu“ nemôže zahŕňať subjekt, ktorý na trhu pôsobí 9 rokov.

Dokonca aj v prípade, ak ide o podporu vstupu nového hráča na trh, môže regulačný úrad takéto opatrenie prijať iba vtedy, ak na trhu existuje **výnimočná situácia**, pričom takýto stav je úrad povinný **presvedčivo preukázať**. O to zdržanlivejšie treba pristupovať k prijatiu takéhoto opatrenia v situácii, keď regulátor zamýšľa vyhradiť spektrum nie pre nového hráča, ale pre subjekt, ktorý je etablovaný na slovenskom trhu. Dokument Posúdenie situácie na trhu nepovažujeme za dostatočné odôvodnenie preukazujúce existenciu výnimočnej situácie na trhu, alebo vhodnosť navrhovaných opatrení na riešenie tejto situácie.

Zámer úradu je teda v jasnom rozpore s citovaným ustanovením smernice, pretože zamýšľa vyhradenie spektra pre etablovaného operátora, spoločnosť SWAN. Keďže vyhradenie spektra pre určitý subjekt je výnimkou zo základnej požiadavky Kódexu, že spektrum má byť pridelované na základe objektívnych a nediskriminačných kritérií, ustanovenie čl. 52 Kódexu je nutné **vykladať reštriktívne**. Výklad rozširujúci význam pojmu „nový subjekt“ aj na podnik už etablovaný na trhu preto nemožno akceptovať. Napokon, ani úrad vo svojom posúdení situácie na trhu nenaznačuje, že považuje SWAN za nového hráča. Aj z praxe ostatných členských štátov vyplýva, že rezervácia spektra je výnimočným opatrením.<sup>6</sup>

Zdôrazňujeme, že článok 52 Kódexu umožňuje vyhradiť spektrum aj pre nového hráča **iba vtedy**, ak je to vhodné s ohľadom na **osobitnú situáciu na vnútroštátnom trhu**, pričom členskému štátu prikazujú zohľadniť pravidlá hospodárskej súťaže. Dokonca aj v prípade vstupu nového hráča teda prijatie takéhoto opatrenia musí byť podporené dôkladnou **analýzou** relevantného **trhu**, ktorá preukáže (i) že na relevantnom trhu neexistuje účinná hospodárska súťaž a (ii), že práve prijatie navrhovaného opatrenia (t.j. vyhradenie časti spektra pre etablovaného hráča) je nástrojom, ktorý je primeraný a vhodný na riešenie danej situácie.

**Takáto trhová analýza nebolo zo strany úradu zrealizovaná.** Dokument „Posúdenie situácie trhu“ nemôže takúto analýzu nahradiť.

<sup>6</sup> V posledných rokoch toto opatrenie prijalo len 5 členských štátov EÚ (zdroj: Cullen International)



Podotýkame, že podpora konkrétneho hráča je ešte závažnejším narušením súťaže ako podpora potenciálneho nového hráča. Prijatie opatrení na podporu vstupu nového hráča umožňuje súťaž jednotlivých záujemcov o vstup na trh, ktorí sa môžu o takúto podporu uchádzať. Na rozdiel od podpory pre SWAN by teda nešlo o cieleňú podporu pre jeden konkrétny subjekt. Úrad teda podporou konkrétneho etablovaného operátora zjavne porušuje pravidlá zakotvené v Kódexe.

## Rozpor povinnosti národného roamingu s reguláciou elektronických komunikácií

Podľa čl. 52 ods. 2 písm. a) Kódexu môže byť právo užívať spektrum viazané na splnenie podmienok (vrátane povinnosti národného roamingu) **iba v odôvodnených prípadoch**. V podmienkach SR má spoločnosť SWAN platne uzavretú zmluvu o národnom roamingu so spoločnosťou Orange Slovensko, a.s., takže táto povinnosť je zjavne nadbytočná.

**Ako preukazujeme ďalej, navrhované opatrenie predstavuje zjavnú podporu, ktorá zvýhodňuje určitého podnikateľa, čím deformuje súťaž na veľkoobchodnom aj maloobchodnom trhu elektronických komunikácií. Navyiac predstavuje poskytnutie štátnej pomoci v prospech konkrétnej spoločnosti - SWAN.**

## Vyhradenie spektra predstavuje zjavnú podporu pre SWAN na úkor férovej hospodárskej súťaže

### Diskriminácia ostatných operátorov v prospech SWAN-u

Navrhované opatrenia regulačného úradu sú na prvý pohľad diskriminačné, pretože spôsobujú, že SWAN bude mať bez súťaže zaručený zisk spektra v objeme 2x5 MHz, a to za vyvolávaciu cenu.

Keďže v pásme 900 MHz je len 7 párových blokov spektra (2x5 MHz), nedá sa dosiahnuť, aby každý zo 4 operátorov získal rovnaké množstvo spektra. Regulačný úrad by mal túto situáciu riešiť prostredníctvom férovej nediskriminačnej súťaže – to znamená, že v aukcii by spektrum získal ten operátor, ktorý by zaň ponúkol najvyššiu cenu. Namiesto toho regulačný úrad zvolil cestu diskriminačného zvýhodnenia SWAN-u spočívajúceho v tom, že SWAN môže získať 2x5 MHz spektra za vyvolávaciu cenu. To zároveň bráni ostatným operátorom férovo súťažiť o toto spektrum.

### Dopad na relevantný trh

Nie je ani zďaleka samozrejmosťou, že vyhradenie spektra pre určitého účastníka výberového konania podporí súťaž na trhu elektronických komunikácií v prospech spotrebiteľa. Dokonca ani vstup nového hráča na trh neznamená automaticky efektívnejšiu súťaž na trhu v prospech spotrebiteľa. Práve naopak, bolo preukázané, že **rezervácia spektra pre nových hráčov nemusí priniesť efektívnu súťaž ani udržateľných hráčov, pričom môže viesť k neefektívnemu využitiu vzácneho a obmedzeného zdroja v dôsledku fragmentácie spektra.**<sup>7</sup>

<sup>7</sup> GSMA Intelligence: „Spectrum for new entrants, lessons learned“, február 2015, k dispozícii na: <https://www.gsmaintelligence.com/research/?file=3f4ec58d593cdd88d2a7e71995e82733&download>

Úlohou úradu nie je podpora štvrtého operátora, ale všeobecne ochrana súťaže na trhu. Tieto kategórie nie sú zhodné a bez dôkladnej analýzy trhu nie je možné určiť, či na trhu vôbec existuje súťažný problém, a či vyhradenie spektra napomáhajúce udržaniu štvrtého operátora na trhu je tým opatrením, ktoré pomôže údajný problém vyriešiť. Opakujeme, že povrchné a nepodložené tvrdenia úradu uvedené v posúdení situácie na trhu nemôžu nahradiť plnohodnotnú analýzu trhu.

**Samotný počet operátorov na trhu pritom nehovorí nič o úrovni hospodárskej súťaže.** Na mnohých európskych trhoch, vrátane omnoho väčších trhov, ako je ten slovenský, pôsobia iba traja operátori (napríklad Nemecko, Holandsko, Rakúsko, Belgicko, Česká republika, Grécko, Portugalsko, alebo Švajčiarsko).<sup>8</sup> **Celkovo jednotlivé európske trhy smerujú oveľa výraznejšie ku konsolidácii než k vstupu nových operátorov, a to najmä z dôvodu stále narastajúcich investícií do sieťovej infraštruktúry. Práve nevhodné regulačné opatrenia odrádzajú operátorov od potrebných investícií a deformujú úroveň súťaže na úrovni infraštruktúry.** Operátori dokážu vynaložiť významné investície potrebné na budovanie 5G sietí iba vtedy, ak majú záruku stabilného a predvídateľného regulačného prostredia, v ktorom môžu férovo súťažiť o priazeň zákazníkov.

Regulačný úrad tvrdí, že jeho cieľom je zachovať konkurenciu štyroch mobilných operátorov na slovenskom trhu. **Štátna podpora pre SWAN ale môže paradoxne znižovať počet hráčov na trhu vytváraním bariér pre vstup tzv. virtuálnych operátorov na trh.** Na trhu mobilných elektronických komunikačných služieb totiž okrem tradičných operátorov pôsobia aj tzv. virtuálni operátori, resp. tzv. brand reselleri (Radosť, Tesco Mobile, Funfón, Uniphone). Štátna podpora pre SWAN môže brániť vstupu takýchto hráčov na trh, keďže podobnú podporu od štátu nedostávajú, pričom SWAN fakticky svojou obchodnou stratégiou a cieľovou skupinou zákazníkov zaberá ich priestor na trhu.

Podpora úradu pre SWAN môže znamenať, že SWAN bude schopný ponúknuť zákazníkom nižšie ceny ako jeho konkurenti. Nie však na základe férovej súťaže, teda na základe vlastných inovácií, schopnosti znižovať náklady a ponúkať kvalitnejšie produkty a služby ako konkurencia. Schopnosť SWAN-u ponúknuť nižšie ceny by bola výlučne výsledkom štátnej podpory.

**Podotýkame, že to, že SWAN nemá spektrum v tzv. low band pásme (pod 1 GHz), nie je dôsledkom nedostatku súťaže, ale dôsledkom konania (resp. nekonania) samotného SWAN-u.** SWAN mal opakovane príležitosť takéto spektrum získať vo viacerých výberových konaniach, ktorých podmienky boli nastavené rovnako pre všetkých operátorov. 9 rokov na trhu je nepochybne postačujúca doba na nakúpenie dostatočného množstva spektra. Je v rozpore s pravidlami regulácie aj hospodárskej súťaže, aby regulátor aj po 9 rokoch pôsobenia na trhu stále podporoval štvrtého hráča novými regulačnými zásahmi.

V tejto súvislosti zdôrazňujeme, že samotné pridelenie frekvenčného spektra nezaručuje, že operátor bude svojim zákazníkom poskytovať kvalitné služby. Ďalšie rozsiahle investície do sieťovej infraštruktúry sú potrebné na to, aby bolo možné takto získané frekvenčné spektrum efektívne využiť na poskytovanie kvalitných služieb. Navrhované nedostatočné nastavenie rozvojových kritérií v kombinácii s diskriminačne nastavenými kritériami oprávnenosti na národný roaming ale nemotivuje SWAN vykonávať dostatočné investície do rozvoja svojej siete.

<sup>8</sup> Zdroj: [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_mobile\\_network\\_operators\\_of\\_Europe](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_mobile_network_operators_of_Europe)



SWAN dostal príležitosť so štátnou podporou budovať svoju vlastnú sieť. Po pridelení licencie SWAN-u v roku 2014 mali ostatné podniky povinnosť počas časovo obmedzeného obdobia poskytovať SWAN-u tzv. národný roaming. Účelom tejto povinnosti bolo pomôcť SWAN-u etablovať sa na trhu a umožniť vybudovať si svoju vlastnú sieť. Spoločnosti SWAN sa ale dodnes nepodarilo vybudovať sieť s dostatočným pokrytím, a teda je naďalej do značnej miery závislá na národnom roamingu. **Tento stav nie je dôsledkom zlyhania súťaže na trhu, ale dôsledkom faktu, že SWAN nevykonal potrebné investície do budovania siete.**

SWAN teda za 9 rokov svojho pôsobenia na trhu nepreukázal schopnosť adekvátne investovať do sieťovej infraštruktúry. Dôsledkom pridelenia spektra za vyvolávaciu cenu a bez povinnosti adekvátne investovať do infraštruktúry bude neefektívne využitie vzácneho zdroja – frekvenčného spektra, bez pozitívneho výsledku pre konečných spotrebiteľov.

### Zvýšenie hodnoty SWAN-u

Získanie vzácneho spektra za pomoci regulátora výrazne zvýši hodnotu spoločnosti SWAN. Vzhľadom na históriu tejto spoločnosti a situáciu na slovenskom trhu je pravdepodobné, že pridelenie spektra SWAN-u za zvýhodnených podmienok bude predstavovať pomoc pre akcionárov SWAN-u, ktorí budú schopní svoj podiel výhodnejšie predať, a pre investora, ktorý tento podiel kúpi. Takáto pomoc ale neprinesie žiadny prospech koncovým zákazníkom.

### Zvýhodnená cena pre SWAN za získanie spektra

Podpora v prospech SWAN-u spočíva okrem získania podstatnej výhody v súťaži v budúcnosti (spočívajúcej najmä v nižších investičných nákladoch v porovnaní s konkurenciou) tiež v nadobudnutí spektra za podstatne nižšiu cenu, ako by SWAN bol schopný nadobudnúť za štandardných trhových podmienok. Keďže spektrum je vzácny zdroj, operátori sú pripravení zaň v aukcii zaplatiť významné sumy. Podmienky výberového konania regulačný úrad ale navrhuje tak, že SWAN o časť spektra v pásme 900 MHz nebude musieť súťažiť s ostatnými operátormi v aukcii, ale získa ho za vyvolávaciu cenu (ktorá je samozrejme podstatne nižšia ako cena vygenerovaná aukciou).

**Pásmo 900 MHz je pritom mimoriadne hodnotné, čo ešte viac zväčšuje výhodu, ktorú SWAN získa. Celá mobilná sieť bola totiž pôvodne nastavená na využívanie práve tohto frekvenčného pásma. Dajú sa na ňom prevádzkovať siete všetkých generácií – 2G až 5G. Je pritom unikátne v tom, že iba v tomto pásme sa v spektre pod 1000 MHz prevádzkuje 2G sieť. Práve týmto je toto pásmo odlišné od 700 MHz a 800 MHz, ktoré slúžia výhradne pre 4G a 5G. Frekvencie v pásme 900 MHz teda majú vyššiu hodnotu než frekvencie v akomkoľvek inom frekvenčnom pásme pod 1000 MHz.**

V predchádzajúcej časti tohto vyjadrenia sme opísali, akú výhodu poskytuje SWAN-u vyhradenie spektra vo frekvenčnom pásme 900 MHz. V ďalšej časti preukazujeme, že navrhované vyhradenie spektra pre SWAN predstavuje porušenie Kódexu, základných princípov regulácie podľa zákona o elektronických komunikáciách (ZEK), ako aj pravidiel hospodárskej súťaže, konkrétne § 6 zákona o ochrane hospodárskej súťaže, a pravidiel štátnej pomoci.





## Porušenie Kódexu

Ako sme už uviedli, čl. 52 Kódexu zakazuje rezervovanie spektra pre existujúceho hráča, keďže takéto opatrenie umožňuje len na umožnenie vstupu nového subjektu na trhu. Faktické vyhradenie spektra pre SWAN je teda v rozpore s reguláciou na úrovni Európskej únie.

Ďalšie porušenia princípov regulácie elektronických komunikácií (a teda aj Kódexu) sme detailne vysvetlili v predchádzajúcej časti vyjadrenia.

## Rozpor so zákonom o elektronických komunikáciách

- ZEK prikazuje úradu pri správe frekvenčného spektra postupovať **v súlade s princípmi efektívnosti, objektívnosti, transparentnosti, nediskriminácie, primeranosti a odôvodnenosti** (§ 32 ods. 1). Absencia výslovnej úpravy vyhradenia spektra alebo určenia jeho ceny ešte viac zvyrazňuje potrebu dodržiavať uvedené základné princípy, ako aj zásadu zakotvenú v čl. 2 ods. 2 ústavy, že úrad ako štátny orgán môže konať iba spôsobom, ktorý ustanovuje zákon.
- Podľa § 32 ods. 7 písm. c) ZEK má úrad zabezpečovať **efektívne a účinné využívanie spektra**, pričom má dbať na **podporu hospodárskej súťaže** a zabezpečenie **predvídateľnosti** a jednotného postupu pri vydávaní, zmene, predĺžovaní platnosti a zrušení povolení na používanie frekvencií s cieľom **podporovať dlhodobé investície**.
- Obdobné princípy zakotvuje aj § 41 ods. 2 ZEK, ktorý vyžaduje, aby úrad pri určovaní podmienok výberového konania postupoval objektívne, transparentne, v súlade so základnými princípmi regulácie, s cieľom podpory rozvoja hospodárskej súťaže, ako aj s cieľom podpory efektívneho využívania spektra a s cieľom podpory inovácií.
- Podpora pre konkrétneho existujúceho operátora je v rozpore s týmito princípmi.
- Jedným zo základných princípov regulácie elektronických komunikácií je princíp, že **ex ante regulačné povinnosti možno ukladať len v situácii, kde neexistuje efektívna hospodárska súťaž**. Keďže vyhradenie spektra je závažným *ex ante* zásahom do trhovej štruktúry a práv jednotlivých podnikov, podľa nášho názoru ide o uloženie *ex ante* regulačnej povinnosti. Takéto opatrenie ale úrad musí podložiť dôkladnou analýzou. Posúdenie situácie na trhu na tento účel nepostačuje.
- V každom prípade ale platí, že **efektívna hospodárska súťaž sa podporuje najmä zabezpečením rovnakých podmienok pre všetkých účastníkov a úplnej transparentnosti**, čo zjavnou podporou jedného hráča nemôže byť dodržané.
- Teória aj prax v oblasti pridelovania spektra potvrdzuje, že ciele ekonomickej efektívnosti možno najlepšie dosiahnuť použitím trhového mechanizmu, ako je napríklad aukcia tak, aby bolo frekvenčné pásmo pridelené tým účastníkom, ktorí sú ochotní zaplatiť najviac. S cieľom eliminovať prípadný spor medzi spojenými cieľmi efektivity a súťaže by mal regulátor postupovať tak, že zavedie určité opatrenia, ktoré zabránia tomu, aby akákoľvek strana predkladala ponuky spôsobom narúšajúcim zásady hospodárskej súťaže. Vyhradenie spektra navyše z **pohľadu verejných financií predstavuje zjavne neefektívne a kontraproduktívne**



**opatrenie**, pretože namiesto snahy o maximalizáciu príjmov z verejnej súťaže pre štátny rozpočet sa štát chce dobrovoľne uspokojiť s príjmom vo výške vyvolávacej ceny.

## Porušenie § 6 zákona o ochrane hospodárskej súťaže podporou pre SWAN

- Nastavenie takých podmienok výberového konania, ktoré bude znamenať faktické vyhradenie spektra pre existujúceho hráča, je diskriminačné a protisúťažné. Úrad by mal umožniť férovú a otvorenú súťaž pre všetkých záujemcov, bez akejkoľvek diskriminácie.
- Zvýhodnenie jedného vybraného účastníka, ktorý je navyše existujúcim hráčom, predstavuje **porušenie § 6 zákona č. 187/2021 Z.z. o ochrane hospodárskej súťaže („ZOHS“)**, podľa ktorého:

*„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.**“*

- RÚ ako orgán štátnej správy nepochybne podlieha zákazu podľa § 6 ZOHS. Takisto je nesporné, že proces udeľovania povolenia na používanie frekvencií predstavuje výkon štátnej správy. Na konanie RÚ v tomto procese sa teda vzťahuje § 6 ZOHS, ktorý regulačnému úradu zakazuje prijať akékoľvek opatrenia, ktoré zvýhodnia určitého podnikateľa na úkor iných súťažiteľov. Úrad v posúdení situácie na trhu otvorene priznáva, že cieľom navrhovaných opatrení je podpora jedného konkrétneho podnikateľa – SWAN-u. **Takéto opatrenie je podľa § 6 ZOHS zakázané.**
- Dovoľujeme si úrad upozorniť, že Protimonopolný úrad SR začiatkom februára 2023 zaslal úradu v nadväznosti na verejnú diskusiu k nadchádzajúcej aukcii list, v ktorom úrad požiadal, aby pri výkone svojich kompetencií, a teda aj v rámci nastavenia podmienok výberových konaní na pridelenie frekvencií z frekvenčného pásma 900 MHz a 2100 MHz a obnovy práv na používanie frekvencií z frekvenčného úseku 3600 – 3800 MHz, 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. Domnievame sa, že úrad túto výzvu Protimonopolného úradu nerespektoval a opätovne nastavil pravidlá aukcie spôsobom, ktorý obmedzuje súťaž.

## Rozpor podpory poskytnutej SWAN-u s pravidlami štátnej pomoci

- **Vyhradenie časti frekvenčného spektra pre SWAN by okrem porušenia § 6 ZOHS predstavovalo tiež štátnu pomoc**, pretože poskytuje selektívnu ekonomickú výhodu pre SWAN, tým, že SWAN-u umožňuje získať jeden 2x5 MHz blok v 900 MHz pásme za vyvolávaciu cenu, bez akejkoľvek súťaže. Je nepochybné, že ak by úrad postupoval štandardne a všetky bloky v pásme 900 MHz by ponúkol v aukcii za férových a nediskriminačných podmienok všetkým záujemcom, súťaž medzi operátormi by spôsobila, že výsledná cena jednotlivých blokov by výrazne presiahla vyvolávaciu cenu. Úrad sa však dobrovoľne vzdal prostriedkov, ktoré takto mohol získať, v prospech podpory pre SWAN.



- Tým je porušená zásada rovnakého zaobchádzania a zásada nediskriminácie účastníkov verejného výberového konania ako aj účastníkov trhu. Podľa článku 107 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) a nadväzujúcej rozhodovacej praxe a judikatúry ide o verejnú podporu, zásadne nezlučiteľnú s vnútorným trhom, ak je poskytovaná štátom či iným verejnoprávnym subjektom alebo zo štátnych (verejných) prostriedkov, **narušuje alebo môže narušiť hospodársku súťaž tým, že zvýhodňuje určitých podnikateľov**, a ovplyvňuje obchod medzi členskými štátmi.
- Selektívna výhoda pre SWAN ďalej spočíva v diskriminačnom nastavení kritérií povinnosti národného roamingu, v dôsledku čoho je SWAN jediným subjektom, ktorý prichádza do úvahy ako oprávnený záujemca na poskytnutie národného roamingu. Zároveň nie je zaťažený povinnosťou poskytovať národný roaming iným podnikom. Takéto diskriminačné podmienky ušetria SWAN-u značné náklady, ktoré by za normálnych trhových podmienok musel vynaložiť. SWAN totiž bude oprávnený získať prístup k sieti svojich konkurentov, čo mu umožní ušetriť náklady, ktoré by musel vynaložiť na budovanie svojej vlastnej siete.
- Európske sudy potvrdili, že licencie na používanie frekvencií **majú ekonomickú hodnotu a predstavujú štátne zdroje**, ktorých poskytnutie (resp. vzdanie sa) môže predstavovať štátnu pomoc na účely článku 107 ZFEÚ. Hoci členské štáty majú možnosť zvoliť postup pre pridelenie takejto licencie, musia zabezpečiť, že takéto pridelenie bude **nediskriminačné** a nebude poskytovať výhodu jednému operátorovi oproti ostatným, ktorá by mohla mať negatívny vplyv na súťaž. Ak to členské štáty nezabezpečia, predstavuje to potenciálne porušenie pravidiel štátnej pomoci.<sup>9</sup>
- Poskytnutie štátnej pomoci, ktoré odporuje pravidlám sektorovej regulácie, nemôže byť považované za zlučiteľné s vnútorným trhom (rozpor spočíva najmä v porušení čl. 52 ods. 2 Kódexu vyhradením spektra pre existujúceho hráča a diskriminačným uložením povinnosti národného roamingu bez akéhokoľvek odôvodnenia).

Vzhľadom na komplexnosť problematiky sme v prípade potreby pripravení osobne úradu ozrejmiť jednotlivé časti našej argumentácie.

S úctou,

Dávid Durbák  
Riaditeľ právnych záležitostí a konateľ  
tel. 0949 020 123  
david.durbak@o2.sk

---

<sup>9</sup> Kassie Smith: State aid and the grant of telecoms licences ~ The judgment of the ECJ in the Bouygues case. K dispozícii na: <https://www.monckton.com/wp-content/uploads/2009/05/SFRMay09KS.pdf>.