



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 11-VIII-2006

SG-Greffe (2006) D/204559

Český telekomunikační úřad
P.O.Box 02
CZ - 225 02 Praha 025
Česká republika

K rukám:
Pavel Dvořák
Předseda Rady
Fax: +420 224 004 811

Vážený pane Dvořáku,

VĚC: CZ/2006/0449: Velkoobchodní širokopásmový přístup v České republice
Připomínky podle článku 7 odst. 3 směrnice 2002/21/ES¹

I. ŘÍZENÍ

Dne 14. července 2006 Komise zaevidovala oznámení českého regulačního orgánu v oblasti komunikací, Českého telekomunikačního úřadu ("ČTÚ"), které se týká velkoobchodního trhu širokopásmového přístupu v České republice, jenž odpovídá trhu č. 12 uvedenému v doporučení Komise o relevantních trzích.²

Vnitrostátní konzultace³ se uskutečnila v době od 26. května do 26. června 2006.

Dne 26. července 2006 byla ČTÚ zaslána žádost o doplňující informace. Odpověď ČTÚ byla doručena dne 31. července 2006.

Podle článku 7 odst. 3 Rámcové směrnice mohou vnitrostátní regulační orgány a Komise předložit dotyčnému vnitrostátnímu regulačnímu orgánu připomínky k oznámenému návrhu opatření.

¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací ("Rámcová směrnice"), Úř. věst. L 108, 24.4.2002, str. 33.

² Doporučení Komise 2003/311/ES ze dne 11. února 2003 o relevantních trzích výrobků a služeb v odvětví elektronických komunikací, které připadají v úvahu pro regulaci *ex ante* podle Rámcové směrnice ("Doporučení"), Úř. věst. L 114, 8.5.2003, str. 45.

³ V souladu s článkem 6 Rámcové směrnice.

II. POPIS NAVRHOVANÝCH OPATŘENÍ

II.1. Vymezení trhu

Oznámení se týká velkoobchodního trhu širokopásmového přístupu. ČTÚ věcně vymežil relevantní trh, v souladu s Doporučením, jako přístup realizovaný formou datového toku (bitstream access), který umožňuje širokopásmový přenos dat v obou směrech mezi koncovými uživateli připojenými k účastnickému vedení a přístupovým bodem, jenž je zajišťován pro jiného operátora, včetně velkoobchodního širokopásmového přístupu poskytovaného prostřednictvím jiné infrastruktury než účastnických kovových vedení, pokud umožňuje ekvivalentní přístup.

Relevantní trh vymezený ze strany ČTÚ zahrnuje přístup poskytovaný prostřednictvím účastnických kovových vedení využívajících technologii xDSL, jakož i přístup poskytovaný prostřednictvím optických vláken FTTx. Co se týče jiných infrastruktur, ČTÚ nepovažuje přístup poskytovaný prostřednictvím televizních kabelových rozvodů, WiFi a technologie CDMA za součást analyzovaného relevantního trhu, neboť tyto infrastruktury neumožňují přístup ekvivalentní přístupu ve formě bitstream access. Co se týče technologií FWA a UMTS, ČTÚ nepovažuje za nezbytné zkoumat, zda je přístup na bázi těchto technologií součástí analyzovaného relevantního trhu, neboť počet přístupů realizovaných tímto způsobem je v současné době zanedbatelný; ČTÚ však bude dále sledovat rozvoj těchto služeb.⁴

Z územního hlediska vymezuje ČTÚ dotýčný relevantní trh jako celostátní, neboť soutěžní podmínky jsou dostatečně homogenní na celém území České republiky.

II.2. Zjištění významné tržní síly

ČTÚ konstatuje, že ČESKÝ TELECOM, a.s. ("ČTc") (nedávno přejmenovaný na Telefónica O2 Czech Republic, a.s.), je podnikem s významnou tržní silou na relevantním trhu, a to zejména z následujících důvodů:

- Tržní podíl ČTc, vyjádřený v počtu poskytnutých širokopásmových přístupů, činil přibližně 92% na konci roku 2005.⁵ Kromě toho během posledních let roste tržní podíl ČTc vyjádřený v počtu přístupů poskytovaných v rámci samozásobování.
- ČTc kontroluje nesnadno duplikovatelnou infrastrukturu, a to svou přístupovou síť s celostátním pokrytím, prostřednictvím které poskytuje služby na bázi technologie xDSL.⁶
- Vertikální integrace umožňuje ČTc poskytovat služby v rámci celého tržního řetězce a zajišťuje mu větší míru nezávislosti než jeho konkurentům.

⁴ ČTÚ má v úmyslu provést další analýzu do jednoho roku od uplatnění nápravných opatření vyplývajících ze současné analýzy.

⁵ Tržní podíl je vypočten při zahrnutí přístupů poskytnutých v rámci samozásobení. Rozložení tržních podílů je následující: (i) ČTc: 75.61% (samozásobení) a 16.25% (velkoobchod), (ii) GTS Novera Tel: 1.92% (velkoobchod), (iii) Radiokomunikace: 0.48% (samozásobení), (iv) Czech On Line: 0.01% (samozásobení), a (v) poskytovatelé FTTx celkem: 5.74% (samozásobení).

⁶ I když má ČTc na trhu č. 11 uloženou povinnost zpřístupnění účastnického kovového vedení, k významnějšímu využití LLU zatím v České republice nedošlo. ČTÚ nicméně očekává, že nedávno přijatá nová regulační opatření přispějí k rozvoji hospodářské soutěže na trhu č. 11.

II.3. Povinnosti

ČTÚ navrhuje uložit ČTc následující povinnosti:

- Umožnění přístupu: ČTc bude povinen vyhovět přiměřeným požadavkům jiného operátora na přístup k jeho síti pro účely služby velkoobchodního širokopásmového přístupu. Přístupové body musejí být určeny tak, že ČTc, který provozuje DSL přístupové vedení a poskytuje datové služby páteří sítě, předává datový tok (bitstream) alternativnímu operátorovi na IP vrstvě.
- Průhlednost a uveřejnění referenční nabídky: ČTc bude mít povinnost uveřejnit referenční nabídku pro všechny služby, které poskytuje ke splnění shora uvedené povinnosti umožnit přístup.
- Nediskriminace: ČTc bude podléhat povinnosti nediskriminace tak, aby nemohl diskriminovat ve prospěch vlastních maloobchodních služeb.
- Oddělené účetnictví: ČTc bude povinen vést oddělenou evidenci nákladů a výnosů tak, aby bylo možné monitorovat náklady a výnosy spojené s jednotlivými službami a ověřit, že nedochází ke křížovému financování v souvislosti se stanovením velkoobchodních a maloobchodních cen.

ČTÚ nenavrhuje cenovou regulaci, což ospravedlňuje tím, že velkoobchodní i maloobchodní ceny v průběhu posledních let klesaly z důvodu nepřímého vlivu soutěžních podmínek panujících na maloobchodním trhu širokopásmového přístupu, na kterém jsou služby poskytované na bázi technologií xDSL a FTTx vystaveny konkurenčnímu tlaku ze strany služeb poskytovaných prostřednictvím jiných infrastruktur, z nichž zejména WiFi (28.2% podíl na maloobchodním trhu) a televizní kabelové rozvody (18.7% podíl na maloobchodním trhu)⁷ hrají významnou roli.

Co se týče umožnění přístupu, ČTÚ v analýze trhu neposkytuje žádné ospravedlnění pro neuložení povinnosti umožnit přístup na úrovni ATM a/nebo na úrovni DSLAMu. V kapitole popisující současný stav na trhu pouze uvádí, že ČTc neumožňuje přístup na úrovni ATM, neboť považuje technologii ATM za zastaralou a nehodlá do ní dále investovat. Ohledně přístupu na úrovni DSLAMu konstatuje ČTÚ pouze obecně, že tato forma přístupu není v České republice nabízena.

V odpovědi na žádost o doplňující informace ČTÚ uvedl, že uložení povinnosti umožnit přístup na úrovni ATM by si vyžádalo neúměrné dodatečné investice ze strany ČTc, který se zaměřuje výhradně na rozvoj IP sítě. Takové investice by dle názoru ČTÚ nebyly efektivně vynaložené a nepřiměřeně by ČTc zatěžovaly. Co se týče přístupu na úrovni DSLAMu, uvedl ČTÚ, že uložení takové povinnosti nepovažuje za přiměřené, a to zejména proto, že obdobného cíle lze dosáhnout s využitím LLU (local loop unbundling). Kromě toho ČTÚ uvedl, že ze strany alternativních operátorů nezaznamenal zájem o přístup na úrovni DSLAMu.

⁷ Podíly jsou vypočítány podle počtu poskytovaných přístupů.

III. PŘIPOMÍNKY

Na základě oznámeného návrhu opatření a doplňujících informací poskytnutých ze strany ČTÚ má Komise následující připomínky⁸:

Umožnění přístupu pouze na IP vrstvě

V rámci umožnění přístupu navrhuje ČTÚ uložit ČTc pouze povinnost umožnit alternativním operátorům přístup na IP vrstvě, což je varianta, při které alternativní operátor nemá možnost změnit parametry BRAS (broadband remote access server), provozovaného ze strany ČTc, a má tedy velmi omezené možnosti řídit charakteristiky datového toku ke koncovému uživateli a diferencovat tak své služby poskytované na maloobchodní úrovni. ČTÚ nenavrhuje uložení povinnosti umožnit pokročilejší formy přístupu, tj. přístup na úrovni ATM či na bázi jiné srovnatelné technologie⁹ a/nebo přístup na úrovni DSLAMu¹⁰.

Komise by ráda připomněla, že při stanovení přiměřené úrovně přístupu v rámci ukládání povinnosti umožnit přístup jsou vnitrostátní regulační úřady povinny zvážit jednak technické a provozní podmínky charakterizující dotyčnou přístupovou síť a jednak úroveň hospodářské soutěže na předmětném trhu. Při určování odpovídajících přístupových bodů je rovněž třeba vzít v potaz stanovisko alternativních operátorů a jejich požadavky na úroveň přístupu. Pokud je alternativním operátorům nabídnuta možnost volby mezi různými úrovněmi přístupu, je tím stimulována hospodářská soutěž na úrovni infrastruktury, neboť alternativní operátoři jsou schopni rozložit v čase investice potřebné na přechod z jedné úrovně přístupu na úroveň pokročilejší a postupně tak budovat svou vlastní infrastrukturu.

Komise není přesvědčena o tom, že důvody uváděné ze strany ČTÚ ohledně neuložení povinnosti umožnit přístup na úrovni ATM a/nebo na úrovni DSLAMu jsou dostatečné. ČTÚ měl v první řadě provést analýzu architektury přístupové sítě ČTc s cílem zjistit, zda příslušné technické a provozní podmínky umožňují zřízení přístupu na úrovni ATM a/nebo DSLAMu. Skutečnost, že ČTc považuje určitou technologii za zastaralou a není ochoten do ní investovat, není sama o sobě důvodem pro učinění závěru, že uložení povinnosti umožnit přístup na bázi takové technologie by bylo nepřiměřené. Co se týče přístupu na úrovni DSLAMu, je třeba připomenout, že LLU nelze obecně považovat za substitut, a to s ohledem na dodatečné náklady, které musí alternativní operátor vynaložit v souvislosti

⁸ Podle článku 7 odst. 3 Rámcové směrnice.

⁹ Při této variantě provozovatel přístupové sítě poskytuje DSL přístupové vedení a datové služby sítě páteřní sítě a předává datový tok (bitstream) alternativnímu operátorovi na úrovni ATM-PoP či na bázi jiné srovnatelné technologie. Alternativní operátor provozuje BRAS a má tak možnost měnit jeho parametry. Svým zákazníkům je schopen nabídnout služby s odlišnými technickými charakteristikami, neboť může upravit parametry QoS (Quality of Service).

¹⁰ Při této variantě provozovatel přístupové sítě poskytuje DSL přístupové vedení a předává datový tok alternativnímu operátorovi bezprostředně za DSLAMem. Alternativní operátor je fyzicky přítomen na DSLAMu, zajišťuje datové služby sítě páteřní sítě (ATM, IP backbone) a může plně využívat svou vlastní síť. To alternativnímu operátorovi umožňuje určovat parametry QoS, nastavit vyšší kvalitu datové služby páteřní sítě (nižší stupeň agregace (overbooking)) a nabídnout tak svým zákazníkům službu DSL s odlišnými technickými charakteristikami. Tato varianta vyžaduje od alternativního operátora vynaložení značných investic.

s využitím LLU. Komise dále poznamenává, že jeden alternativní operátor v rámci vnitrostátní konzultace výslovně vznesl požadavek, aby ČTÚ při uložení povinnosti umožnit přístup stanovil konkrétní formy přístupu, včetně přístupu na úrovních DSLAMu, ATM a IP. ČTÚ na tento požadavek adekvátně nereagoval.

Vzhledem k velmi vysokému tržnímu podílu ČTc, jakož i vzhledem k tomu, že podíl ČTc vyjádřený v počtu přístupů poskytovaných v rámci samozásobování v průběhu posledních let roste, Komise vyzývá ČTÚ, aby uložil ČTc povinnost umožnit také pokročilejší formy přístupu, tj. prostřednictvím přístupových bodů umístěných na nižší úrovni sítě tak, aby alternativní operátoři měli možnost diferencovat své služby od služeb ČTc ve větší míře než je tomu v případě přístupu na IP vrstvě, aniž by přitom museli vybudovat svou vlastní infrastrukturu na úrovni lokálních ústředn. Komise v této souvislosti poznamenává, že v převážné většině členských států je uložena povinnost umožnit vedle přístupu na IP vrstvě též přístup na úrovni ATM.

Chybějící cenová regulace

ČTÚ nenavrhuje cenovou regulaci, což ospravedlňuje tím, že velkoobchodní i maloobchodní ceny v průběhu posledních let klesaly z důvodu nepřímého vlivu soutěžních podmínek panujících na maloobchodním trhu širokopásmového přístupu.

Co se týče konkurence mezi jednotlivými infrastrukturami na maloobchodním trhu, analýza trhu nicméně ukazuje, že podíl služeb poskytovaných na bázi technologie xDSL roste na úkor služeb poskytovaných prostřednictvím televizních kabelových rozvodů (jejichž územní pokrytí je omezené) a služeb poskytovaných na bázi WiFi.

Komise kromě toho poznamenává, že i když ceny skutečně klesly, údaje uvedené v analýze trhu zároveň svědčí o tom, že ve sledovaném období rovněž docházelo k významnému snižování marže mezi velkoobchodními a maloobchodními cenami účtovanými ze strany ČTc. ČTÚ také v analýze trhu uvádí, že opakované akční nabídky ČTc na maloobchodním trhu, ke kterým neexistovaly srovnatelné velkoobchodní nabídky, patří k příčinám situace, kdy tržní podíl ČTc co do počtu přístupů poskytovaných v rámci samozásobení v průběhu posledních let roste, ačkoliv v ostatních členských státech lze pozorovat opačný trend vývoje tržních podílů incumbentů. Navzdory těmto okolnostem, které svědčí o existenci soutěžního problému označovaného jako margin squeeze, nenavrhuje ČTÚ uložení vhodné cenové regulace, například ve formě retail minus.

V odpovědi na žádost o doplňující informace poskytl ČTÚ aktuální údaje, ze kterých vyplývá, že v únoru 2006 se marže týkající se některých služeb¹¹ zvýšila na 31% a v červnu 2006 na 41%. I když tyto údaje mohou naznačovat, že problém margin squeeze pozorovaný v průběhu posledních let se stává méně závažným, Komise poznamenává, že k posouzení toho, zda hospodářská soutěž na velkoobchodním trhu skutečně přestala být narušována v důsledku uplatňovaného margin squeeze, by byla nezbytná širší analýza údajů týkajících se všech služeb širokopásmového přístupu nabízených ze strany ČTc. Při absenci uplatnění účinné

¹¹ Údaje se vztahují ke službě širokopásmového přístupu s kapacitou 512/128 kbit/s a agregací 1:50.

cenové regulace, například ve formě retail minus, kromě toho nelze vyloučit, že se cenová politika ČTc v budoucnosti změní tak, že opět povede ke klesajícím maržím.

Komise není přesvědčena o tom, že samotná povinnost nediskriminace, byť v kombinaci s povinností odděleného účetnictví, může účinně napravit shora identifikované selhání trhu. Komise proto vyzývá ČTÚ, aby uplatnil vhodnou cenovou regulaci, například ve formě retail minus.

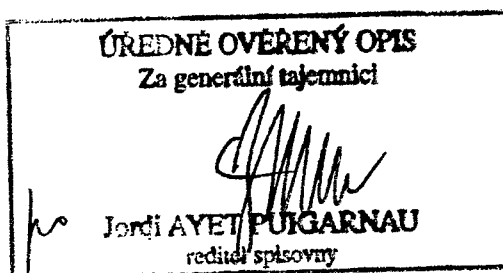
Podle článku 7 odst. 5 Rámcové směrnice má ČTÚ povinnost v co nejvyšší míře zohlednit připomínky ostatních vnitrostátních regulačních orgánů a Komise a může přijmout konečné návrhy opatření; v takovém případě je sdělí Komisi.

Stanovisko Komise k tomuto konkrétnímu oznámení nemá žádný vliv na stanoviska, která může zaujmout ve vztahu k jiným oznámeným návrhům opatření.

Podle bodu 12 doporučení 2003/561/ES¹² zveřejní Komise tento dokument na svých internetových stránkách. Komise nepovažuje informace obsažené v tomto dokumentu za důvěrné. Ve lhůtě tří pracovních dní od doručení můžete Komisi sdělit¹³, že v souladu s pravidly Společenství a vnitrostátními pravidly o ochraně obchodního tajemství tento dokument obsahuje důvěrné informace, které si přejete vymazat před jeho zveřejněním. Příslušná žádost musí být odůvodněna.

S úctou

Za Komisi
Philip Lowe
Generální ředitel



¹² Doporučení Komise 2003/561/ES ze dne 23. července 2003 o oznámeních, lhůtách a konzultacích předvídaných v článku 7 Směrnice 2002/21/ES, Úř. věst. L 190, 30.7.2003, str. 13.

¹³ Sdělení je možno zaslat buď elektronickou poštou na INFISO-COMP-ARTICLE7@ec.europa.eu anebo faxem na číslo +32.2.298.87.82.