



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 13.10.2008
K(2008)6040

SG-Greffe(2008) D/206156

K rukám:
Pavla Dvořáka
předsedy Rady
Český telekomunikační úřad
P.O.Box 02
CZ - 225 02 Praha 025
Česká republika

Fax: +420 224 004 811

Vážený pane Dvořáku,

Věc: Případ CZ/2008/0797: Širokopásmové připojení

Připomínky podle čl. 7 odst. 3 směrnice 2002/21/ES¹

I. POSTUP

Dne 12. září 2008 zaevidovala Komise oznámení Českého telekomunikačního úřadu („ČTÚ“) týkající se druhého přezkumu trhu s širokopásmovým připojením v České republice².

Vnitrostátní konzultace³ probíhala od 27. května do 27. července 2008.

Dne 25. září 2008 byla žádost o informace zaslána ČTÚ. Odpověď Komise obdržela dne 30. září 2008.

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, s. 33).

² V souladu s ustanoveními o trhu č. 5 doporučení Komise ze dne 17. prosince 2007 o relevantních trzích produktů a služeb v odvětví elektronických komunikací, které připadají v úvahu pro regulaci *ex ante* podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací, Úř. věst. L 334, 28.12.2007, s. 65–69 („doporučení o relevantních trzích“).

³ Podle článku 6 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“).

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

II. POPIS NÁVRHU OPATŘENÍ

II.1. Prvotní oznámení

První přezkum trhu byl původně oznámen a vyhodnocen Komisí pod číslem věci CZ/2006/0449. ČTÚ v tomto ohledu určil dominantního operátora, tj. Telefoniku O2 („TO2“)⁴ jako operátora, který má významnou tržní sílu na trhu se širokopásmovým připojením. ČTÚ navrhl uložení povinností transparentnosti (včetně zveřejnění referenční nabídky), nediskriminace, přístupu a odděleného účetnictví. ČTÚ z důvodu snižujících se cen na velkoobchodní i maloobchodní úrovni nenavrhl žádnou cenovou regulaci.

II.2. Vymezení trhu

ČTÚ definuje relevantní trh produktu jako připojení k bitovému toku, který umožňuje přenos širokopásmových dat v obou směrech mezi konečným uživatelem a přístupovým bodem poskytnutým pro jiného operátora, jakož i jiné velkoobchodní připojení poskytované jinými infrastrukturami, pokud nabízejí připojení odpovídající připojení k bitovému toku.

Relevantní trh zahrnuje podle definice ČTÚ připojení poskytované metalickým spojením na základě technologií xDSL. Co se týče připojení poskytovaného optickými vlákny FTTx⁵ a sítěmi ETTx⁶, došel ČTÚ k závěru, že oba systémy nemohou být považovány za náhradu připojení přes xDSL, neboť sítě FTTx jsou v České republice budovány pouze v omezených lokalitách a pokrytí nimi je významně nižší⁷. Podle ČTÚ zahájení velkoobchodních nabídek neposkytne operátorům dostatečnou vstupní platformu, aby mohli být konkurenceschopní vůči připojením xDSL. ČTÚ ale uvádí, že co se týče technické stránky poskytování připojení k bitovému toku, FTTH je jasně odpovídající připojení k bitovému toku poskytovanému metalickými vedeními. Ve své odpovědi na žádost Komise o informace ČTÚ uvádí, že optické sítě jsou zejména Ethernet (EPON). V současné době existuje téměř 90 operátorů, kteří poskytují služby přes FTTx, zejména na metropolitních optických sítích. Pevný dominantní operátor provozuje své optické sítě v několika málo městech (Praha, Plzeň) pouze jako pilotní projekt a s velmi omezeným místním pokrytím.

Co se týče připojení poskytovaného dalšími infrastrukturami, dochází ČTÚ k závěru, že připojení poskytované přes kabel, WiFi, FWA⁸ a mobilní platformy CDMA⁹ a UMTS¹⁰

⁴ Dříve ČESKÝ TELECOM, a.s.

⁵ Vlákno do X.

⁶ Hybridní opticko-kovová síť s optickými vlákny končícími v blízkosti budovy, přičemž posledním článkem směrem ke konečnému uživateli je ethernetová síť.

⁷ Systémy optických vláken byly začleněny do dříve oznámeného návrhu rozhodnutí z roku 2006.

⁸ Pevné bezdrátové připojení.

⁹ Kódové dělení přenosových kanálů.

¹⁰ Univerzální mobilní telekomunikační systém.

není součástí stejného trhu, neboť tyto infrastruktury nenabízejí připojení odpovídající připojení k bitovému toku, a to zejména z důvodu nižší kvality. Co se týče technologie FWA, ČTÚ nepovažuje za nutné vypracovat analýzu nahraditelnosti, neboť připojení přes tuto platformu je v současné době poskytováno jen ve velmi omezené míře. ČTÚ však přihlíží k potenciálnímu nepřímému vlivu připojení přes tyto platformy na maloobchodní úroveň.

ČTÚ definuje relevantní zeměpisný trh jako vnitrostátní, neboť podmínky hospodářské soutěže jsou dostatečně homogenní na celém území České republiky. Služby nejsou tedy nabízeny v jednotlivých regionech za jasně odlišných podmínek.

II.3. Zjištění významné tržní síly

V současné době jsou na prozkoumávaném trhu dvě společnosti, které poskytují velkoobchodní služby širokopásmového připojení přes bitový tok, a to TO2 a GTS NOVERA, a.s.

ČTÚ dospívá k závěru, že dominantní operátor, konkrétně TO2, by měl být označen jako subjekt, jenž má na relevantním trhu významnou tržní sílu. Hlavním kritériem, jež bylo vzato v úvahu ČTÚ při formulování závěru, byl velice vysoký podíl na trhu (93 %), kontrola obtížně duplikovatelné infrastruktury, vysoké marže mezi velkoobchodními a maloobchodními cenami dominantního operátora a jejich vzrůstající tendence, úspory z rozsahu nebo ze sortimentu a vertikální integrace, náklady a překážky spojené s přechodem k jinému operátorovi.

Kromě výše uvedených vlastností velkoobchodního trhu širokopásmových služeb přihlíží ČTÚ rovněž k úrovni hospodářské soutěže na maloobchodním trhu. Podíl na trhu služeb založených na xDSL na široce definovaném maloobchodním trhu činí asi 36 %, přičemž v případě kabelového připojení je to 18,4 %, FTTx 3,3 %, CMDA-UMTS 10,8 % a téměř 31 % v případě služeb WiFi. ČTÚ vysvětluje, že vliv nižších cen připojení WiFi a jiných technologií na prozkoumávaný trh je nepřímý. Nehledě na to zastává ČTÚ názor, že TO2 nemůže na maloobchodní úrovni s ohledem na konkurenci a s ohledem na nízkou úroveň výskytu DSL vynucovat neúměrně vysoké ceny. TO2 však drží významný podíl na trhu a téměř 100% dostupnosti služeb xDSL v České republice. Proto má největší schopnost ovlivňovat situaci na maloobchodním trhu. To je především dáno tím, že poskytovatelé bezdrátového připojení mají především místní rozměr a relativně „nízký“ počet míst připojení, která poskytli, jim nedává příležitost těžit z úspor z rozsahu. Ostatní poskytovatelé (kromě UPC Česká republika) se zatím marně pokoušeli zajistit si větší podíl na trhu a dominantní operátor společně s UPS Česká republika jsou téměř jedinými poskytovateli s významným podílem na maloobchodním trhu.

Závěrem je možné říci, že ČTÚ je toho názoru, že i když je dominantní operátor vystaven hospodářské soutěži na maloobchodním trhu, podporuje jeho podíl na velkoobchodním trhu, jakož i skutečnost, že vysoká marže mezi jeho velkoobchodními a maloobchodními cenami má vzrůstající tendenci, zjištění, že TO2 má na relevantním trhu významnou tržní sílu.

II.4. Nápravná regulační opatření

ČTÚ navrhuje zachovat stávající regulační povinnosti. Navrhované regulační povinnosti jsou tedy:

- i) přístup a využívání specifických síťových prvků a prostředků, včetně SLA, „nábeho DSL“, přesné regulace datových limitů, definice podmínek zněny operátora;
- ii) nediskriminace;
- iii) průhlednost, včetně požadavku na zveřejnění referenční nabídky přístupu;
- iv) oddělené účetní evidence.

Pokud jde o cenovou regulaci dospěl ČTÚ podobně jako v předchozí analýze k závěru, že tyto regulační povinnosti by nebyly odůvodněné, neboť marže mezi velkoobchodními a maloobchodními cenami dominantního subjektu je vysoká (překračuje 40 %) a povinnost nediskriminace a oddělené účetní evidence je pro vyloučení křížových dotací dostatečná.

III. PŘÍPOMÍNKY

Na základě oznámení a dodatečných informací poskytnutých ze strany ČTÚ předkládá Komise tyto připomínky¹¹:

a) Vymezení trhu

Pokud jde o vyloučení FTTx/ETTx produktů, Komise upozorňuje na to, že v předchozích případech podle článku 7¹² zastávala názor, že pokud neexistuje důkaz chybějící zastupitelnosti mezi FTTN (VDSL) a jinými produkty xDSL, měl by být přístup k VDSL zahrnut do povinnosti přístupu. V těchto případech Komise stanovila, že pouhé zlepšení stávající služby nemá za následek vytvoření nového trhu.

Nedostatek zastupitelnosti produktu je nutno stanovit jak z pohledu poptávky, tak nabídky před učiněním závěru, že tento produkt může být vyloučen z příslušných trhů.

Komise bere na vědomí, že vzhledem k omezenému rozvoji FTTx/ETTx by přístup k těmto službám zatím neposkytl dostatečnou platformu pro potenciální zájemce; zahrnutí těchto produktů do definice trhu by v tomto konkrétním případě nevedlo k rozdílnému regulačnímu výsledku. Ovšem s cílem rychle reagovat na vývoj trhu Komise vyzývá ČTÚ, aby pečlivě sledoval rozvoj sítí optického vlákna a přezkoumal trh tím, že vypracuje podrobný test zastupitelnosti s ohledem na produkty založené na sítích FTTx/ETTx, jakmile se jejich další rozvoj stane rizikem pro konkurenční prostředí.

Komise v současné době pracuje na Doporučení o nápravných prostředcích pro sítě nové generace s cílem zajistit právní jistotu pro investory a zamezit nevhodným rozdílům v regulačních přístupech na vnitřním trhu. V tomto ohledu Komise vyzývá ČTÚ, aby přehodnotil svoji analýzu tak, aby odpovídala tomuto doporučení, jakmile bude přijato.

¹¹ Podle čl. 7 odst. 3 rámcové směrnice.

¹² Viz zejména DE/2005/0262 a DE/2006/0457 a FR/2008/0780.

b) Vyhodnocení významné tržní síly

ČTÚ při vypracování analýzy významné tržní síly správně vzal v úvahu velmi vysoký podíl dominantního subjektu na trhu, tj. 93 %, což spolu s jedinečným 100% národním pokrytím ve srovnání s jinými platformami, které jsou přítomny pouze v některých oblastech (zejména v hustě osídlených), vede jasně k domněnce, že dominantní subjekt má významnou tržní sílu. Kromě toho zůstává počet připojení xDSL založených na LLU i přes významný nárůst v minulých dvou letech stále nízký.

Kromě poznatků o velkoobchodu hodnotí ČTÚ rovněž situaci hospodářské soutěže na maloobchodní úrovni. V tomto ohledu při hodnocení nepřímých vlivů, které může mít hospodářská soutěž na maloobchodní úrovni na velkoobchodní úrovni, zkoumá ČTÚ široký maloobchodní trh s přihlédnutím mimo jiné k produktům mobilního a širokopásmového připojení, aniž hodnotí zastupitelnost mezi různými maloobchodními širokopásmovými službami. Tyto širokopásmové služby zatím nebyly kvůli své krátké existenci nebo nejistotám souvisejícím s poptávkou/nabídkou považovány za dostatečně zastupitelné za širokopásmové produkty xDSL (a kabelové produkty). I když není ČTÚ povinen vymezit přesné hranice maloobchodního trhu pro hodnocení hospodářské soutěže na velkoobchodním trhu, takové široké vymezení maloobchodního trhu by mohlo vést k podílům na maloobchodním trhu, které poskytují nepřesný obraz hospodářské soutěže na maloobchodní úrovni. To by na druhé straně vedlo k nevhodné interpretaci nepřímých omezení.

Komise dříve zjistila, že na maloobchodní úrovni může být hospodářská soutěž mezi vertikálně integrovanými podniky takové povahy, že nepřímo omezuje velkoobchodní trh služeb přístupu. Taková nepřímá cenová omezení by se tam, kde se vyskytují, měla brát v úvahu při hodnocení, zda dominantní operátor má na relevantním trhu významnou tržní sílu¹³.

Cenové zvýšení na velkoobchodní úrovni ztrácí účinek, při přemístění na maloobchodní úroveň, proto může dojít k substituci v malém měřítku v reakci na malé zvýšení maloobchodních cen. To ovšem záleží na míře odezvy maloobchodních zákazníků. Z tohoto důvodu, by se měla nepřímá omezení vycházející z maloobchodní úrovně vykládat obezřetně.

V tomto ohledu Komise podotýká, že náklady na velkoobchodní vstup zřejmě nepředstavují významný podíl na ceně relevantního maloobchodního produktu (kolem 60 %). Proto by jakýkoli potenciální nárůst ceny velkoobchodního vstupu mohl být potenciálně pohlcen a nemusel by se přesunout na maloobchodní úroveň.

Komise proto souhlasí se zjištěním o významné tržní síle, a to z důvodu silné pozice TO2 na velkoobchodním trhu širokopásmového přístupu a protože nepřímá

¹³ Vysvětlující poznámka k doporučení Komise o relevantních trzích produktů a služeb v odvětví elektronických komunikací, pro které přichází v úvahu regulace *ex ante* podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES o společném předpisovém rámci pro síť a služby elektronických komunikací (C(2007) 5406), s.34–35. Viz rovněž dopis s poznámkami Komise o prvním přezkumu trhu s širokopásmovým připojením ve věci UK/2003/32.

omezení zřejmě nejsou natolik silná, aby zamezila tržní síle na velkoobchodní úrovni.

Pokud se ovšem vezme v úvahu skutečnost, že český maloobchodní trh se vyznačuje značným počtem operátorů užívajících různých platforem, vyzývá Komise ČTÚ, aby důkladně zkoumal vliv maloobchodní hospodářské soutěže na relevantní velkoobchodní trh a aby se v závislosti na tom přesvědčil, zda jsou zjištění o významné tržní síle odůvodněná. ČTÚ by měl v každém případě ve svém konečném opatření doložit, na jakém základě jsou mobilní a bezdrátové sítě považovány za součást maloobchodního trhu, pokud vůbec.

Podle čl. 7 odst. 5 rámcové směrnice ČTÚ v co nejvyšší míře zohlední připomínky ostatních vnitrostátních regulačních orgánů a Komise a může přijmout konečný návrh opatření; v takovém případě jej sdělí Komisi.

Stanoviskem Komise k tomuto konkrétnímu oznámení nejsou dotčena žádná stanoviska, která Komise může přijmout k jiným oznámeným návrhům opatření.

V souladu s bodem 12 doporučení 2003/561/ES¹⁴ Komise tento dokument zveřejní na svých webových stránkách. Komise nepovažuje informace v něm obsažené za důvěrné. Informujte prosím Komisi¹⁵ do tří pracovních dnů od doručení tohoto dopisu, máte-li za to, že tento dokument podle pravidel Společenství a vnitrostátních pravidel o obchodním tajemství obsahuje důvěrné informace, které byste chtěl před zveřejněním odstranit. V případné žádosti uveďte důvody.

S úctou
za Komisi
Philip Lowe
generální ředitel

¹⁴ Doporučení Komise 2003/561/ES ze dne 23. července 2003 o oznámeních, lhůtách a konzultacích podle článku 7 směrnice 2002/21/ES (Úř. věst. L 190, 30.7.2003, s. 13).

¹⁵ Žádosti zašlete buď na emailovou adresu: INFSO-COMP-ARTICLE7@ec.europa.eu nebo faxem na číslo: +32.2.298.87.82.