



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 29/11/2010
K(2010)8629

SG-Greffe (2010) D/18850

Český telekomunikační úřad (ČTÚ)

P. O. Box 02
CZ 225 02 Praha 025
Česká republika

K rukám
pana Pavla Dvořáka
předsedy Rady ČTÚ

Fax: +420 224004811

Vážený pane Dvořáku,

Věc: Rozhodnutí Komise ve věci CZ/2010/1145: Velkoobchodní koncové segmenty pronajatých vedení

Připomínky na základě čl. 7 odst. 3 směrnice 2002/21/ES¹

I. POSTUP

Komise dne 27. října 2010 zaevidovala oznámení českého regulačního orgánu, *Českého telekomunikačního úřadu* (ČTÚ), týkající se druhého přezkumu trhu velkoobchodních koncových segmentů pronajatých vedení².

Vnitrostátní konzultace³ probíhala od 10. srpna do 10. září 2010.

Dne 8. listopadu 2010 byla ČTÚ zaslána žádost o informace⁴ a odpověď došla dne

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 Což odpovídá trhu č. 6 podle doporučení Komise 2007/879/ES 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 344, 28.12.2007, s. 65 (dále jen „doporučení“).

³ V souladu s článkem 6 rámcové směrnice.

⁴ Podle čl. 5 odst. 2 rámcové směrnice.

11. listopadu 2010. Dne 15. listopadu 2010 poskytl ČTÚ další informace.

Na základě čl. 7 odst. 3 rámcové směrnice mohou vnitrostátní regulační orgány a Komise dotyčným vnitrostátnímu regulačnímu orgánu předložit připomínky k oznámeným návrhům opatření.

II. POPIS NÁVRHŮ OPATŘENÍ

II.1. Souvislosti

První kolo přezkumu trhu velkoobchodních koncových segmentů pronajatých vedení bylo Komisí oznámeno a posouzeno v rámci věci CZ/2006/0450. Nízkokapacitní i vysokokapacitní koncové segmenty byly zahrnuty do stejného trhu (tj. nebyly identifikovány hranice v šířkách pásma). ČTÚ dospěl k závěru, že zavedený operátor, Český Telecom, a.s., má na příslušném trhu významnou tržní sílu, a uložil mu právní povinnosti v plném rozsahu: přístup, průhlednost, nediskriminaci, regulaci cen (nákladově orientovanou) a oddělené účetnictví⁵. Komise neměla připomínky.

Druhý přezkum trhu byl Komisi původně oznámen dne 7. ledna 2010 v rámci věci CZ/2010/1034. Komise měla vážné pochybnosti ohledně slučitelnosti návrhu opatření s právem EU, protože měla za to, že navrhovaná definice trhu nebyla podložena řádnou analýzou nahraditelnosti a že důkazy poskytnuté ze strany ČTÚ dostatečně nepotvrzovaly zjištěnou významnou tržní sílu. ČTÚ stáhl své oznámení dříve, než Komise zahájila druhou etapu zkoumání.

II.2. Definice trhu

ČTÚ definuje trh velkoobchodních koncových segmentů jako poskytování služby pronájmu vyhrazené přenosové kapacity prostřednictvím vedení spojujících koncový bod v prostorách koncového uživatele s prvním uzlem sítě, ve kterém se soustřeďují přenosy signálu od jednotlivých koncových uživatelů.

Na rozdíl od prvního kola přezkumu se ČTÚ domnívá, že trh produktu není homogenní, a proto jej rozděluje do dvou segmentů trhu podle šířky pásma, tj. velkoobchodní koncové segmenty pronajatých vedení poskytující šířky pásma do 2 Mbit/s (2 048 kbit/s) včetně, které jsou zahrnuty do segmentu A, a okruhy poskytující šířky pásma nad 2 Mbit/s (2 048 kbit/s), které jsou zahrnuty do segmentu B⁶.

ČTÚ definuje příslušné trhy produktů bez ohledu na použité přenosové zařízení⁷. Pokud jde o základní technologii, ČTÚ má za to, že existuje nahraditelnost na straně poptávky a nabídky mezi službami poskytovanými přes tradiční vedení⁸ a přes ethernetové okruhy, a

⁵ Povinnost regulace cen a požadavek na zveřejňování referenční nabídky byly uloženy pouze ve vztahu ke koncovým segmentům dolní šířky pásma (tj. do 2 048 kbit/s včetně).

⁶ Podle ČTÚ mají tyto dva segmenty různou dynamiku s tím, že v segmentu B je větší konkurence a má větší dynamiku. ČTÚ tvrdí, že: i) operátoři investovali do budování infrastruktury sítě pro poskytování služeb v segmentu B, zatímco v segmentu A se spoléhají převážně na infrastrukturu TO2, ii) množství služeb v segmentu B mezi léty 2006 až 2009 výrazně vzrostlo, zatímco množství služeb poskytovaných v segmentu A více méně stagnuje, a iii) tržní podíly v segmentech A a B se výrazně liší.

⁷ V České republice jsou koncové segmenty pronajatých vedení v současné době poskytovány přes měděné smyčky, vedení z optických vláken a pevná rádiová vedení.

⁸ Tradiční analogová nebo digitální (TDM) vedení, s rozhraními např. X.21, G.703, V.35.

tudíž zahrnuje oba typy služeb do segmentu A a B⁹.

Velkoobchodní trh zahrnuje jak koncové segmenty pronajatých vedení nabízené přes vlastní infrastrukturu operátora, tak koncové segmenty pronajatých vedení, které operátoři bez vlastní infrastruktury nakupují od podniků, které vlastní síť, a následně je znovu prodávají na velkoobchodním trhu pronajatých vedení.

Samozásobení je z trhu vyloučeno.

ČTÚ považuje zeměpisný trh z hlediska rozsahu za vnitrostátní. ČTÚ tvrdí, že stabilní hranice vymezující oblasti s odlišnými podmínkami pro hospodářskou soutěž nebylo možno v České republice identifikovat. ČTÚ dále tvrdí, že ačkoli ceny TO2 obsažené v regulované referenční nabídce (nabídka RACO) jsou stanoveny podle „zúčtovacích zón“, rozdíly v cenách nevycházejí z měnících se zeměpisných podmínek pro hospodářskou soutěž, ale odrážejí proměnlivé náklady vztahující se k poskytování služby¹⁰ a že ceny jsou stanovovány v celé zemi jednotně v souladu s kritérii použitými pro stanovení „zúčtovacích zón“. Kromě toho většina ostatních operátorů nabízí služby v celém státě bez rozlišování cen na zeměpisném základě.

II.3. Zjištění významné tržní síly

II.3.1. Trh segmentu A

ČTÚ navrhuje určit TO2¹¹ jako operátora s významnou tržní silou na základě následujících hlavních kritérií: i) vysoký tržní podíl z hlediska počtu poskytnutých vedení (56,7 %)¹², ii) kontrola nad infrastrukturou, kterou není snadné duplikovat¹³, a iii)

⁹ ČTÚ uznává, že ethernetové okruhy mají nižší ceny, že existuje jednosměrná nahraditelnost mezi tradičním vedením a ethernetovými okruhy a že v omezeném počtu případů nejsou okruhy založené na ethernetu vhodné pro poskytování určitých služeb v současné době nabízených přes tradiční okruhy (např. služby s vysokou citlivostí na zpoždění dat). ČTÚ však trvá na tom, že služby poskytované přes tradiční okruhy a okruhy založené na ethernetu jsou ve většině případů zaměnitelné z hlediska jejich funkčních charakteristik, jejich použití a rozsahu, ve kterém uspokojují poptávku. Kromě toho poskytovatelé přecházejí z tradičních vedení na okruhy založené na ethernetu z důvodu vývoje maloobchodních služeb založených na protokolu IP a poptávky po okruzích s vyšší rychlostí.

¹⁰ Náklady jsou vztaženy na průměrnou délku koncového segmentu, která závisí na zeměpisné poloze koncového uživatele a přístupového bodu. Existují tři předem definované „zúčtovací zóny“: i) zóna A odpovídající nejkratším segmentům (0–5 km) a v případě, že se konečný uživatel nachází v krajském městě (jak konečný uživatel, tak přístupový bod jsou umístěny ve stejném krajském městě), ii) zóna B pro delší segmenty (5–20 km), kdy se koncový uživatel nachází v okresním městě (segment pokrývá vzdálenost mezi konkrétním okresním a krajským městem), a iii) zóna C pro nejdelší segmenty (30 km a více), kdy se koncový uživatel nachází na venkově (segment pokrývá vzdálenost mezi krajským městem a jinými částmi kraje).

¹¹ Dříve označovaný jako Český Telecom, a.s.

¹² Tržní podíl ke dni 31. prosince 2009. Žádný jiný poskytovatel v segmentu A nemá tržní podíl vyšší než 15 % – tj. ostatní čtyři největší poskytovatelé mají podíly na trhu ve výši 11,8 % (GTS Novera a.s.), 9,1 % (STAR 21 Networks, a.s a T-Systems Czech Republic a.s.) a 9 % (České Radiokomunikace a.s.). ČTÚ rovněž poskytl přehled vývoje podílů na trhu v segmentu A v čase, ze kterého vyplývá, že tržní podíl TO2 zůstal víceméně stabilní, tj. 58 % v roce 2006, 53,2 % v roce 2007 a 55,4 % v roce 2008.

¹³ ČTÚ uvádí, že TO2 vlastní kritickou část pevné sítě nutnou pro poskytování koncových segmentů na celostátním základě. Zatímco TO2 vlastní téměř celostátní infrastrukturu pro přístup, alternativní operátoři vybudovali své sítě převážně v omezených vysoce koncentrovaných oblastech, kde se soustřeďují na poskytování služeb v segmentu B. Operátoři, kteří chtějí soutěžit v celostátním měřítku v segmentu A, jsou závislí na infrastruktuře/službách TO2.

vertikální integrace¹⁴.

II.3.2. Trh segmentu B

ČTÚ se domnívá, že tento segment je konkurenční a že žádný subjekt nemá významnou tržní sílu. ČTÚ uvádí, že: i) podíly tří hlavních operátorů jsou rovnocenné a pohybují se od 20 % do 30 %¹⁵, ii) koncové segmenty pronajatých vedení s rychlostmi přes 2 Mbit/s jsou ve velkém rozsahu poskytovány alternativními operátory prostřednictvím jejich vlastní infrastruktury¹⁶, a iii) došlo k významnému zvýšení počtu koncových segmentů pronajatých vedení poskytnutých v tomto segmentu, což ukazuje dynamiku trhu¹⁷.

II.4. Nápravná regulační opatření

II.4.1. Trh segmentu A

ČTÚ navrhuje zrušení povinnosti regulace cen (nákladově orientované)¹⁸ a zachování dalších povinností dříve uložených operátorovi s významnou tržní silou, tj.:

- i) Přístup – povinnost vyhovět jakékoli přiměřené žádosti o přístup a využívání síťových prvků a souvisejících služeb, které umožňují velkoobchodní poskytování koncových segmentů pronajatých vedení;
- ii) Průhlednost – včetně zveřejnění referenční nabídky a informací o přístupu k síti (tj. smluvních podmínek, technických specifikací, charakteristik sítě a cen, účetních informací);
- iii) Nediskriminace – požadavek na uplatňování rovnocenných podmínek za rovnocenných okolností pro jiné podniky a poskytování služeb a informací jiným podnikům za stejných podmínek a ve stejné kvalitě jako služeb a informací poskytovaných pro vlastní potřebu.
- iv) Oddělené účetnictví.

Pokud jde o povinnost průhlednosti, ČTÚ vysvětlil, že TO2 v současné době poskytuje i) velkoobchodní regulovanou referenční nabídku (RACO), která se týká poskytování přístupu k nízkokapacitním tradičním koncovým okruhům, a ii) komerční velkoobchodní nabídky, které zahrnují poskytování koncových segmentů a jiných neregulovaných

¹⁴ TO2 poskytuje celostátní služby v celém hodnotovém řetězci.

¹⁵ Aktualizované údaje o vývoji tržních podílů v segmentu B poskytl ČTÚ dne 15. listopadu 2010. Podle těchto údajů tři hlavní operátoři, Miracle network, spol. s r.o. (Miracle), TO2 a T-Systems Czech Republic a.s. (T-Systems), měli v roce 2009 tržní podíly ve výši podle pořadí uvedení 27,2 %, 21,7 % a 21,5 %. Za nimi následovali STAR 21 Networks, a.s. (12,9 %), GTS NOVERA a.s. (9,5 %) a České Radiokomunikace a.s. (3,5 %).

¹⁶ Maloobchodní poptávka po službách s vyššími rychlostmi vedla alternativní velkoobchodní operátory k investicím do vysokorychlostních sítí (FWA a optických). Podle ČTÚ nabízejí operátoři Miracle, Star 21 a T-Systems koncové segmenty pronajatých vedení s rychlostmi vyššími než 2 Mbit/s výhradně přes svou vlastní infrastrukturu.

¹⁷ Zatímco v roce 2006 činil počet poskytnutých koncových segmentů pronajatých vedení s rychlostmi vyššími než 2 Mbit/s přibližně 500, v roce 2009 se tento počet zvýšil téměř na 2 000.

¹⁸ Český Úřad pro ochranu hospodářské soutěže vydal stanovisko k navrhovanému zrušení regulace během konzultací k prvnímu návrhu opatření (stanovisko vydané dne 3. prosince 2008). Vyjádřil obavy z tohoto zrušení a možnosti, že bez cenové regulace by mohlo dojít k nepříznivému cenovému vývoji, a proto vyzval ČTÚ, aby zvážil zachování povinnosti regulace cen. Ve svém druhém stanovisku vydaném dne 25. října 2010 Úřad pro ochranu hospodářské soutěže již tyto obavy neuvěděl.

souvisejících služeb. Nejvýznamnějšími komerčními nabídkami jsou *Carrier Network/Carrier Line* (CN/CL), které nabízejí nízkokapacitní tradiční okruhy, a *Carrier Ethernet Network* (CEN), která se týká vysokokapacitních vedení založených na ethernetu (rychlosti do 20 Mbit/s)¹⁹. V odpovědi na žádost o informace ČTÚ vysvětlil, že nabídka RACO bude změněna tak, aby zahrnovala poskytování služeb založených na ethernetu.

Pokud jde o zrušení povinnosti regulace cen, ČTÚ trvá na tom, že: i) TO2 nedržel ceny na nepřiměřeně vysoké úrovni ani neuplatňoval stlačování marží, ii) jak u nabídky RACO, tak nabídky CN/CL došlo ke snížení ceny bez zásahu ČTÚ²⁰, iii) z důvodu uplatňování povinnosti nediskriminace se bude jakákoli změna v cenách CN/CL nutně muset odrazit v referenční nabídce RACO vypracované TO2²¹; iv) konkurenční tlak vycházející z příbuzných trhů (maloobchodních i velkoobchodních) spolu s uplatňováním povinností zákazu diskriminace a oddělení účetnictví jsou dostatečná k tomu, aby zabránila jakýmkoli nepřiměřeně vysokým sazbám. ČTÚ proto dochází k závěru, že požadavky na uplatňování povinnosti cenové regulace předpokládané v článku 13 přístupové směrnice²² nejsou splněny a že uplatňování povinnosti cenové regulace není v tomto případě ani vhodné ani přiměřené.

II.4.2. Trh segmentu B

Jelikož nebyl zjištěn žádný operátor s významnou tržní silou, neukládají se žádné povinnosti a povinnosti uložené v době prvního přezkumu trhu je nutno zrušit²³.

ČTÚ uvedl, že období, na které se vztahuje současný přezkum trhu, bude zkráceno ze tří na dva roky.

III. PŘIPOMÍNKY

Komise na základě tohoto oznámení a dalších informací poskytnutých ČTÚ vznáší následující připomínky²⁴:

¹⁹ Referenční nabídka RACO byla poprvé zveřejněna v roce 2007 a začala se používat na konci roku 2008. V současné době existuje pouze jedna dohoda RACO. Nabídka RACO je hlavně zajímavá pro konkurenty, kteří již vybudovali svou vlastní infrastrukturu. Nabídky CN/CL používá několik alternativních operátorů a jsou preferovány před nabídkou RACO, protože ve srovnání se službami RACO služby CN/CL: i) jsou nabízeny na území celého státu; ii) obsahují jak koncové, tak páteřní segmenty pronajatých vedení; a iii) využívají množstevních slev.

²⁰ ČTÚ uvádí, že ceny nabídky RACO byly sníženy dvakrát v roce 2008 (celkem o 16 %), jednou v roce 2009 (8 %) a jednou v roce 2010 (10 %). Podle ČTÚ kromě prvního snížení cen v roce 2008, jehož cílem bylo sladění cen s povinností nákladové orientace, byla další snížení provedena dobrovolně ze strany TO2 a současně se snížením cen nabídek CN/CL. ČTÚ z toho vyvozuje, že ceny služeb CN/CL představují pro ceny nabídky RACO omezení.

²¹ V odpovědi na žádost o informace ČTÚ vysvětlil, že ačkoli nabídky CN/CL obsahují regulované i neregulované služby, ČTÚ může tyto komponenty rozdělit za účelem uplatňování povinnosti nediskriminace.

²² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/19/ES ze dne 7. března 2002 o přístupu k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a o jejich vzájemném propojení (přístupová směrnice) (Úř. věst. L 108, 24.4.2002, s. 7).

²³ Povinnost přístupu, průhlednosti, nediskriminace a odděleného účetnictví.

²⁴ V souladu s čl. 7 odst. 3 rámcové směrnice.

Zrušení povinnosti cenové regulace na trhu v segmentu A

Komise bere na vědomí stanovisko ČTÚ, že povinnost nákladové orientace by již nebyla vhodná ani přiměřená a měla by proto být zrušena. ČTÚ k tomu vysvětluje, že požadavky na povinnost uplatňování cenové regulace předpokládané v článku 13 přístupové směrnice nejsou splněny a že uložení povinnosti nediskriminace a oddělení účetnictví by stačilo k zajištění toho, aby TO2 nestanovoval nepřiměřeně vysoké sazby. Kromě toho ČTÚ vyjadřuje úmysl sledovat trh a provést nový přezkum trhu za dva roky.

Komise uznává, že cenové úrovně vztahující se k poskytování koncových segmentů nebyly neúměrně vysoké, že není žádný důkaz o stlačování marží a že ceny jak regulovaných, tak neregulovaných nabídek byly současně a dobrovolně ze strany TO2 v několika případech sníženy. Obzvláště významnou skutečností v hodnocení ČTÚ je, že komerční nabídky CN/CL představují omezení pro regulovanou nabídku RACO (což je doloženo minulými souběžnými sníženími cen), což by zabránilo TO2, aby stanovil neúměrně vysoké ceny.

Komise však neobdržela jasný důkaz, který by dokládal zjištění, že TO2, podnik se značnou hospodářskou silou, která mu umožňuje chovat se do značné míry nezávisle na konkurenci, zákaznících a hlavně spotřebitelích, ve skutečnosti nemá žádnou nebo jen omezenou motivaci účtovat neúměrně vysoké ceny za poskytování koncových segmentů pronajatých vedení, jakmile bude povinnost regulace cen zrušena. Pro potvrzení skutečnosti, zda snížení ceny nabídky RACO, ke kterému v minulosti došlo, bylo skutečně důsledkem cenových omezení pocházejících z komerčních nabídek, by běžně byly potřebné další prvky.

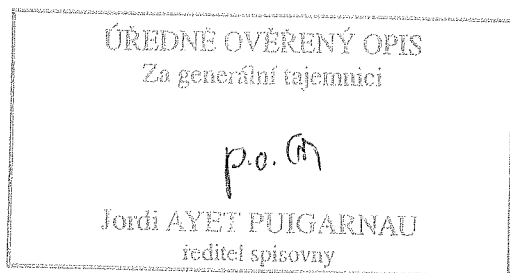
Na základě toho se Komise obává, že v případě, že povinnost cenové regulace se nebude již na trh v segmentu A vztahovat, mohlo by se v budoucnu stát, že pouhé uložení nediskriminačního opatření spolu s povinností oddělení účetnictví nezabrání TO2, aby stanovil neúměrně vysoké ceny v neprospěch konkurentů a spotřebitelů.

Komise proto vyzývá ČTÚ, aby v konečném opatření poskytla další důkazy o konkurenčních omezeních, která brání motivaci TO2 účtovat neúměrně vysoké ceny v případě neexistující povinnosti cenové regulace. Komise dále vyzývá ČTÚ, aby pokračoval v zamýšleném sledování trhu způsobem, který by na základě nové analýzy trhu umožnil opětné uložení povinnosti cenové regulace, jakmile se dojde k závěru, že je to nutné k zajištění účinné hospodářské soutěže.

Podle čl. 7 odst. 5 rámcové směrnice ČTÚ v co nejvyšší míře zohlední připomínky ostatních vnitrostátních regulačních orgánů a Komise a může přijmout výsledné návrhy opatření. V takovém případě je 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 15 doporučení 2008/850/ES²⁵ Komise tento dokument zveřejní na svých internetových stránkách. Komise nepovažuje informace zde obsažené za důvěrné. Informujte prosím Komisi²⁶ do tří pracovních dnů od doručení tohoto dopisu, máte-li za to, že tento dokument podle pravidel EU a vnitrostátních pravidel o obchodním tajemství obsahuje důvěrné informace, které byste chtěli před zveřejněním odstranit²⁷. Ve Vaší případné žádosti uveďte důvody.



S úctou
za Komisi
Robert Madelin
generální ředitel



²⁵ Doporučení Komise 2008/850/ES ze dne 15. října 2008 o oznámeních, lhůtách a konzultacích stanovených v článku 7 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací, Úř. věst. L 301, 12.11.2008, s. 23.

²⁶ Žádost zašlete e-mailem na adresu: INFSO-COMP-ARTICLE7@ec.europa.eu nebo faxem na číslo: +32 22988782.

²⁷ Komise může o výsledku svého posouzení informovat veřejnost ještě před koncem uvedené třídenní lhůty.