



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 10.8.2012
C(2012) 5654 final

ROZHODNUTÍ KOMISE

ze dne 10.8.2012

**podle čl. 7 odst. 5 směrnice 2002/21/ES
(Stažení oznámeného návrhu opatření)**

Věc CZ/2012/1322: Velkoobchodní širokopásmový přístup v České republice

Pouze české znění je závazné.

ROZHODNUTÍ KOMISE

ze dne 10.8.2012

podle čl. 7 odst. 5 směrnice 2002/21/ES
(Stažení oznámeného návrhu opatření)
Věc CZ/2012/1322: Velkoobchodní širokopásmový přístup v České republice

Pouze české znění je závazné.

EVROPSKÁ KOMISE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie,

s ohledem na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací ve znění směrnice 2009/140/ES ze dne 25. listopadu 2009 a nařízení (ES) č. 544/2009 ze dne 18. června 2009 (dále jen „rámcová směrnice“), a zejména na čl. 7 odst. 5 uvedené směrnice¹,

s ohledem na zahájení druhé fáze šetření podle čl. 7 odst. 4 rámcové směrnice dne 11. června 2012,

s ohledem na dodatečné informace poskytnuté ze strany českého vnitrostátního regulačního orgánu, Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „ČTÚ“),

s ohledem na oznámení umístěné na internetových stránkách Komise dne 13. června 2012, které vyzývá třetí strany, aby předložily připomínky k dopisu Komise o vážných pochybnostech (dále jen „oznámení“),

s ohledem na stanovisko Sdružení evropských regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací (dále jen „BEREC“) ze dne 10. července 2012,

vzhledem k těmto důvodům:

I. POSTUP

- (1) Dne 11. května 2012 Komise zaevidovala oznámení² českého vnitrostátního regulačního orgánu ČTÚ, které se týká trhu s velkoobchodním širokopásmovým přístupem³ v České republice, pod číslem CZ/2012/1322.

¹ Úř. věst. L 108, 24.4.2002, s. 33.

² V souladu s článkem 7 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, ve znění směrnice 2009/140/ES, Úř. věst. L 337, 18.12.2009, s. 37, a nařízení (ES) č. 544/2009, Úř. věst. L 167, 29.6.2009, s. 12.

³ Odpovídá trhu č. 5 v 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 (dále jen „doporučení o relevantních trzích“), Úř. věst. L 344, 28.12.2007, s. 65.

- (2) Dne 16. května 2012 byla ČTÚ zaslána žádost o informace⁴ a odpověď byla doručena dne 21. května 2012. Dne 25. května 2012 byla zaslána dodatečná žádost o informace a odpověď byla doručena dne 31. května 2012.
- (3) Dne 11. června 2012 Komise podle čl. 7 odst. 4 rámcové směrnice informovala ČTÚ, že má vážné pochybnosti o slučitelnosti návrhu opatření s právem EU (dále jen „dopis o vážných pochybnostech“) a že se domnívá, že navrhované opatření by vytvořilo překážku pro vnitřní trh. Komise rovněž podle čl. 7a odst. 1 rámcové směrnice informovala ČTÚ, že má vážné pochybnosti o tom, že nápravná opatření navrhovaná ČTÚ jsou slučitelná s právem EU, a že se domnívá, že by vytvořila překážku pro vnitřní trh⁵.
- (4) Dne 13. června 2012 umístila Komise na své internetové stránky oznámení, ve kterém vyzvala třetí strany, aby předložily připomínky k dopisu Komise o vážných pochybnostech. Dne 25. června 2012 předložila Komisi připomínky jedna zúčastněná strana. Tyto připomínky byly pečlivě zváženy.
- (5) Dne 2. července 2012 zaslala Komise ČTÚ dodatečnou žádost o informace. Odpověď ČTÚ obdržela dne 5. července 2012.
- (6) Dne 10. července 2012 obdržela Komise stanovisko sdružení BEREC.

II. POPIS NÁVRHU OPATŘENÍ

II.1. Definice trhu

- (7) ČTÚ začíná svou analýzu definicí maloobchodního trhu, který podle jeho zjištění zahrnuje širokopásmový přístup prostřednictvím xDSL, FTTx, kabelu a WiFi⁶. Rovněž konstatuje, že neexistuje žádný samostatný maloobchodní trh pro širokopásmový přístup poskytovaný prostřednictvím balíčků.
- (8) ČTÚ vymezuje velkoobchodní produktový trh jako trh pro přístup k bitovému toku (*bitstream access*), který koncovému uživateli umožňuje širokopásmový přenos dat v obou směrech s jmenovitou rychlostí stahování nejméně 256 kbit/s a s trvale dostupným přístupem. ČTÚ navrhuje zahrnout do velkoobchodního trhu s širokopásmovým přístupem přístup prostřednictvím xDSL a FTTx a rovněž prostřednictvím kabelu a WiFi, avšak nikoli prostřednictvím mobilních technologií, jako je CDMA a UMTS.
- (9) ČTÚ vymezuje jako základní vstupy na tento trh xDSL a FTTx a poté provádí analýzu nahraditelnosti dalšími technologiemi, které podle něj jsou konkurenty xDSL a FTTx na maloobchodní úrovni, tj. kabel a WiFi.
- (10) U kabelového připojení ČTÚ konstatuje, že tato infrastruktura nevyvíjí na xDSL a FTTx přímý konkurenční tlak, neboť ačkoli je teoreticky možné, aby kabeloví operátoři nabízeli subjektům usilujícím o přístup velkoobchodní přístup, z důvodu technických a provozních omezení a jejich hospodářského dopadu to není

⁴ V souladu s čl. 5 odst. 2 rámcové směrnice.

⁵ C(2012) 4074.

⁶ Definováno jako přístup prostřednictvím rádiových sítí v nepřidělených kmitočtových pásmech. ČTÚ konstatuje, že ačkoliv přístup prostřednictvím WiFi nelze z hlediska některých kvalitativních vlastností srovnávat s jinými technologiemi, z pohledu koncových uživatelů je druhým nejrozšířenějším způsobem pro získání přístupu k internetu po xDSL a představuje tak jeho alternativu zejména pro zákazníky, kteří jsou nejvíce citliví na cenu.

proveditelné⁷. ČTÚ však kabelové připojení do produktového trhu zahrnuje na základě nepřímého tlaku, který podle vlastní analýzy ČTÚ kabelové připojení vyvíjí prostřednictvím hospodářské soutěže na maloobchodním trhu. Konkrétně ČTÚ odhaduje, že:

- hypotetický nárůst velkoobchodní ceny o 5 až 10 % by poskytovatelé internetového připojení museli promítnout do cen pro maloobchodní zákazníky v rozsahu 3 až 7,5 % a hypotetický monopol by pravděpodobně nedokázal velkoobchodní cenu absorbovat⁸,
- na maloobchodním trhu je dostatečná nahraditelnost poptávky, neboť z průzkumů vyplývá, že výrazná většina zákazníků z podnikatelské sféry i z domácností je citlivá na cenu a v případě zvýšení cen o přibližně 7 % by zvážila změnu poskytovatele⁹,
- v případě nárůstu maloobchodní ceny u alternativních operátorů by maloobchodní zákazníci nepřecházeli ve velké míře k maloobchodní pobočce integrovaného hypotetického monopolu, protože ten by pravděpodobně také musel své maloobchodní ceny zvýšit¹⁰. Pravidla nediskriminace a oddělené evidence nákladů a výnosů (a případně pravidla hospodářské soutěže) by každopádně mohla společnosti Telefónica po zvýšení velkoobchodních cen zabránit v udržení stabilních cen maloobchodních. ČTÚ neprovádí tuto regulaci bez analýzy, jelikož je přesvědčen, že v tomto případě nemůže existovat žádná velkoobchodní nabídka.

(11) ČTÚ rovněž konstatuje, že WiFi nevyvíjí přímý konkurenční tlak, protože nemůže poskytnout rovnocenný přístup a velkoobchodní nabídku, a ačkoliv tato technologie nabízí pokrytí po celém vnitrostátním území, poskytovatelé WiFi jsou mimořádně roztrženi¹¹. ČTÚ však WiFi připojení do produktového trhu zahrnuje na základě nepřímého tlaku, který WiFi operátoři podle ČTÚ vyvíjejí, a to na základě téže analýzy, která byla provedena pro kabelové připojení.

⁷ ČTÚ uvádí technické obtíže zejména u standardů DOCSIS 2.0, avšak podotýká, že hlavní provozovatel kabelové sítě zavedl také DOCSIS 3.0. ČTÚ rovněž upozorňuje na relativně omezené kabelové pokrytí, které se odhaduje na zhruba 35 % domácností.

⁸ Na základě pozorované tvrdé konkurence alternativních infrastruktur na maloobchodním trhu a zpráv společnosti Telefónica o nízkém ziskovém rozpětí (méně než [...]%) u jejích ADSL služeb v letech 2007–2009. ČTÚ však zároveň udává, že Telefónica má vyšší procenta ziskového rozpětí mezi velkoobchodními a maloobchodními cenami, např. že u vybraných služeb se v květnu 2011 poměr mezi velkoobchodními a maloobchodními cenami pohyboval mezi 62 a 75 %.

⁹ ČTÚ provedl v březnu 2011 průzkumy, které zjistily, že v případě zvýšení ceny o zhruba 7 % by 76 % zákazníků z řad domácností a 71 % zákazníků z podnikatelské sféry zvážilo přechod k alternativní službě. Výsledky byly podobné i v případě, kdy se týkaly pouze uživatelů ADSL. Avšak pouze 21 % zákazníků z řad domácností a 4 % zákazníků z podnikatelské sféry by bylo ochotno přejít k levnější službě, která by nabízela nižší rychlost. Průzkum se zakládal na nejrozšířenější xDSL službě, která byla v dané době nabízena, tj. 8 Mbit/s. ČTÚ uvádí, že od května 2011 nabízí Telefónica služby 2, 16 a 25 Mbit/s.

¹⁰ ČTÚ konstatuje, že vzhledem k nízkému ziskovému rozpětí společnosti Telefónica je nepravděpodobné, že by se zvýšení velkoobchodních cen neodrazilo v jejích cenách pro maloobchodní zákazníky; dále pak, že zákazníci společnosti Telefónica využívající přístup k bitovému toku tvořili ke dni 31. prosince 2011 pouze 3,6 % širokopásmového přístupu přes xDSL, FTTx, kabel nebo optické vlákno, a že tedy pro společnost Telefónica představují omezenou potenciální zákaznickou základnu.

¹¹ Více než 1 000 poskytovatelů.

- (12) Pokud jde o zeměpisné vymezení trhu, ČTÚ navrhuje rozdělit vnitrostátní území na dva relevantní zeměpisné dílčí trhy:
- segment A, kde jsou přítomny alespoň 3 konkurenční infrastruktury (kabel, xDSL a WiFi nebo FTTx, xDSL a WiFi) a kde tržní podíl společnosti Telefónica nepřesahuje 40 %, a
 - segment B, kam spadají všechny ostatní lokality.
- (13) ČTÚ navrhuje rozdělení zeměpisného trhu na základě odlišných překážek vstupu na trh¹², počtu operátorů¹³, rozdělení podílů na trhu¹⁴ a maloobchodních cenových rozdílů¹⁵.
- (14) ČTÚ analyzoval podmínky hospodářské soutěže na úrovni jednotlivých obcí, neboť tuto územní jednotku považuje za dostatečně velkou na to, aby netvořila nepřiměřenou administrativní zátěž pro ukládání nápravných opatření, a dostatečně malou na to, aby skýtala homogenní podmínky hospodářské soutěže. ČTÚ měl za to, že územní segmentace na základě ústředěn společnosti Telefónica by nebyla přiměřená z důvodu malého rozvoje LLU (zprístupnění účastnického vedení) a vzhledem k významu alternativní infrastruktury v českém prostředí¹⁶.

II.2. Zjištění významné tržní síly

- (15) V segmentu A ČTÚ konstatuje, že žádná společnost nemá významnou tržní sílu. Z podstaty věci činí v těchto oblastech tržní podíl společnosti Telefónica 40 či méně procent produktového trhu, jak jej definuje ČTÚ. ČTÚ uvádí, že kabelový operátor UPC Česká republika, s.r.o. (dále jen „UPC“) má 27,7% podíl. ČTÚ uvádí, že všichni ostatní operátoři včetně T-Mobile Czech Republic a.s. (dále jen „T-Mobile“) mají méně než 3 % trhu, jak je zde definován. Existuje přibližně 880 dalších operátorů (nabízejících především služby prostřednictvím kabelu, FTTx a WiFi), z nichž osm má tržní podíl vyšší než 1 %.
- (16) ČTÚ konstatuje, že žádný podnik nemá významnou tržní sílu, na základě několika kritérií, jako jsou např. menší překážky vstupu na trh, škála nabízených produktů a služeb, úspory z rozsahu, vertikální integrace, rozvoj prodejní a distribuční sítě, účtované ceny a ziskovost, ačkoli ČTÚ rovněž uvádí, že celková velikost a celostátní pokrytí společnosti Telefónica jsou jedinečné a dávají jí konkurenční výhodu.

¹² Především velikost poptávky v hustěji obydlených oblastech, která ovlivňuje význam úspor z rozsahu a nenávratných nákladů. Ve své reakci na žádost o informace ČTÚ rovněž uvádí, že většina oblastí s hůře přístupným terénem (např. hornaté oblasti) se nacházejí v segmentu B.

¹³ Podle ČTÚ počet operátorů závisí na hustotě obyvatelstva, ale rovněž na potenciálu pro růst, tj. míře proniknutí na trh.

¹⁴ ČTÚ podotýká, že během příštího přezkumného období lze očekávat některé změny podílů na trhu, zejména když Telefónica bude i nadále investovat do sítí FTTx a bude i nadále přebírat malé poskytovatele WiFi.

¹⁵ Zatímco velkoobchodní ceny Telefónica podle regionů nerozlišuje, na maloobchodní úrovni má rozdílné regionální nabídky (nabízí nižší ceny pro prvních 12 měsíců po uzavření smlouvy), které se vyskytují převážně v obcích s vyšší úrovní konkurence. Maloobchodní ceny účtované poskytovateli WiFi jsou dále nižší v oblastech, kde je více konkurenčních infrastruktur. To spolu s nižšími cenami, které nabízejí kabeloví operátoři, zapříčiňuje nižší průměrné ceny v segmentu A.

¹⁶ V reakci na žádost o informace ČTÚ uvádí, že na konci roku 2011 představovali poskytovatelé LLU 1,9 % trhu č. 5 (podle definice), zatímco xDSL představovalo celkem 37,4 %, FTTx 9,1%, WiFi 32,6 % a kabel 20,9 %.

- (17) V segmentu B ČTÚ konstatuje, že Telefónica má významnou tržní sílu. Má 53,3% podíl na trhu, jak jej definuje ČTÚ, a druhý největší konkurent má méně než 2 %. Významnou tržní sílu společnosti Telefónica potvrzuje analýza ČTÚ na základě několika dalších kritérií, jako je její celková velikost, překážky vstupu na trh, úspory z rozsahu a vertikální integrace.
- (18) V reakci na žádost o informace ČTÚ uvedl, že k 31. prosinci 2011 byl celostátní tržní podíl společnosti Telefónica na trhu služeb velkoobchodního širokopásmového přístupu včetně interního poskytování pouze prostřednictvím měděného vedení 94,8 % a poskytovatelé LLU představovali zbývajících 5,2 %. ČTÚ rovněž uvedl, že podíl společnosti Telefónica na trhu s velkoobchodním širokopásmovým přístupem prostřednictvím FTTx byl 4,5 % (tvořený výhradně interním poskytováním vzhledem k neexistenci velkoobchodní nabídky prostřednictvím FTTx na trhu č. 5¹⁷).

II.3. Oznamená nápravná regulační opatření

- (19) V segmentu A navrhuje ČTÚ nezavádět žádná nápravná opatření.
- (20) V segmentu B navrhuje ČTÚ uložit síti xDSL operátora s významnou tržní silou tyto povinnosti:
- průhlednost¹⁸,
 - nediskriminaci,
 - oddělenou evidenci nákladů a výnosů, a
 - umožnění přístupu.
- (21) ČTÚ v reakci na žádost o informace ze dne 31. května 2012 uvedl, že povinnost umožnění přístupu by se vztahovala na síť xDSL a FTTN operátora s významnou tržní silou, ale nikoli na síť FTTH. ČTÚ vysvětlil, že síť FTTH operátora s významnou tržní silou je velice omezená a že jeho investice se soustředí na FTTN. Povinnost nediskriminace by zde podle ČTÚ platila a zajistila by přístup třetí strany k síti FTTH (nebo FTTB), pokud by se Telefónica rozhodla na základě FTTH poskytovat jakékoli maloobchodní služby. Ve své další odpovědi na žádost o informace ve druhé fázi šetření ze dne 5. července 2012 ČTÚ uvedl, že obecná povinnost by se spíše týkala všech služeb FTTx včetně FTTH, ale že očekává, že se Telefónica zaměří spíše na FTTCab.
- (22) ČTÚ navrhuje neukládat operátorovi s významnou tržní silou nápravné opatření v podobě cenové regulace či povinnosti nákladové orientace. V reakci na žádost o informace ČTÚ uvedl, že na tomto trhu podle něj nepředstavují nepřiměřeně vysoké ceny problém, a že by proto tyto povinnosti nebyly přiměřené.

III. VÁŽNÉ POCHYBNOSTI KOMISE

- (23) Dne 11. června 2012 Komise podle čl. 7 odst. 4 rámcové směrnice informovala ČTÚ, že má vážné pochybnosti o slučitelnosti návrhu opatření a zejména navrhované definice trhu s právem EU a že se domnívá, že navrhované opatření by vytvořilo překážku pro vnitřní trh.

¹⁷ Ačkoli podle ČTÚ na trhu č. 6 velkoobchodní nabídky prostřednictvím FTTx existují.

¹⁸ Včetně zveřejnění referenční nabídky a klíčových výkonnostních indikátorů.

- (24) Komise rovněž podle čl. 7a odst. 1 rámcové směrnice informovala ČTÚ, že má vážné pochybnosti o tom, že nápravná opatření navrhovaná ČTÚ jsou slučitelná s právem EU, a že se domnívá, že by vytvořila překážku pro vnitřní trh. Toto rozhodnutí se však nevztahuje na vážné pochybnosti, které Komise vznesla na základě článku 7a rámcové směrnice a které jsou podle rámcové směrnice předmětem zvláštního a paralelního postupu.

IV. PŘIPOMÍNKY TŘETÍCH STRAN

- (25) Dne 13. června 2012 umístila Komise na své internetové stránky oznámení, ve kterém vyzvala třetí strany, aby předložily připomínky k dopisu Komise o vážných pochybnostech.
- (26) Dne 25. června 2012 předložila Komisi připomínky jedna zúčastněná strana. Tyto připomínky byly pečlivě zváženy. Dotyčná strana vyjádřila svou podporu vážným pochybnostem Komise, pokud jde o definici trhu. Strana vyjádřila znepokojení ohledně navrhované deregulace segmentu A, která podle tohoto vyjádření reálně povede k deregulaci více než 250 obcí, z nichž polovina má méně než 5 000 obyvatel. Strana uvádí, že při absenci regulace nebudou na tomto trhu žádné vhodné velkoobchodní nabídky a že pro alternativní operátory není ekonomicky proveditelné využívat pro poskytování služeb ve všech malých či izolovaných obcích přístup prostřednictvím LLU.
- (27) Strana dále vyjádřila zvláštní obavy z toho, že bez regulace by alternativní operátoři jen obtížně poskytovali služby zákazníkům z podnikatelské sféry, kteří působí ve více místech, a poukázala na to, že podnikatelská sféra je mnohem méně ochotna využívat služby založené na kabelovém či WiFi připojení než maloobchodní zákazníci. Pokud by se produktový trh měl rozdělit podle návrhu ČTÚ, navrhuje strana oddělení spotřebitelských a podnikatelských služeb.
- (28) Pokud jde o definici zeměpisného trhu, strana se obává, že přístup spočívající v „počítání technologií“ vede k nespolehlivému posouzení podmínek hospodářské soutěže, jelikož např. nebere v úvahu skutečné pokrytí různými technologiemi v rámci jednotlivých obcí. Strana dále uvádí, že se domnívá, že ČTÚ neprovedl správně test SSNIP (malý, ale významný nepřechodný nárůst ceny), a že vnitrostátní regulační orgán příliš spoléhá na průzkum spotřebitelského trhu, což právě vedlo k začlenění WiFi a kabelového připojení do relevantního trhu na základě nepřímého konkurenčního tlaku.

V. STANOVISKO SDRUŽENÍ BEREK

- (29) Dne 10. července 2012 Komise obdržela stanovisko sdružení BEREK k dopisu Komise o vážných pochybnostech.
- (30) Ve svém stanovisku BEREK uvádí, že podle jeho názoru je definice trhu prostředkem k dosažení cíle, totiž posouzení, zda jsou koncoví uživatelé dostatečně chráněni účinnou hospodářskou soutěží a zda je nutná regulace *ex ante*, a že je proto nezbytné, aby vnitrostátní regulační orgán určil všechny relevantní produkty, které na sebe navzájem vyvíjejí dostatečný konkurenční tlak. BEREK se domnívá, že v případě určování hranic velkoobchodních trhů se tak může dít prostřednictvím přímého konkurenčního tlaku nebo nepřímého tlaku z maloobchodní úrovně. BEREK rovněž uvádí, že by mělo být na uvážení vnitrostátního regulačního orgánu, aby rozhodl, zda

by se nepřímý konkurenční tlak měl analyzovat ve fázi určování definice trhu, či spíše ve fázi hodnocení tržní síly.

- (31) BEREC ve svém stanovisku zvažuje možné důsledky deregulace částí českého trhu a rovněž otázku, zda by operátor s významnou tržní silou po deregulaci dobrovolně zachoval svou velkoobchodní nabídku v deregulovaných oblastech. BEREC podotýká, že chování regulovaných společností je obtížné předvídat. Podle jeho názoru by stažení velkoobchodní nabídky nebylo pro operátora s významnou tržní silou ziskové, protože by za přítomnosti konkurence kabelových a WiFi operátorů, kterou BEREC považuje za silnou, snadno mohlo vyvolat přechod od xDSL k jiným širokopásmovým infrastrukturám, což by znamenalo ztrátu příjmů ze širokopásmového připojení bez kompenzace dodatečnými maloobchodními příjmy.
- (32) Po zvážení všech argumentů a vyhodnocení testu, který ČTÚ pro tyto účely použil, se BEREC domnívá, že ČTÚ na základě nepřímého konkurenčního tlaku správně zahrnul kabel a WiFi do definice příslušného produktového trhu. BEREC se domnívá, že na základě informací o ziskovosti operátora s významnou tržní silou (a zvláště o jeho nízkém maloobchodním ziskovém rozpětí) a připomínek týkajících se tlaku na ceny na českém trhu s širokopásmovým přístupem jako celku lze rozumně předpokládat, že jakékoli zvýšení velkoobchodních cen se z velké části promítne na maloobchodní úroveň. BEREC dále uvádí, že ČTÚ předložil dostatečné důkazy týkající se zahrnutí kabelových a WiFi služeb do relevantního maloobchodního produktového trhu. BEREC rovněž podotýká, že zvýšení ceny na velkoobchodní úrovni by nevedlo k tomu, že by zákazníci přešli k maloobchodní pobočce operátora s významnou tržní silou.
- (33) Pokud jde o definici zeměpisného trhu, BEREC se domnívá, že ČTÚ předložil dostatečné důkazy o existenci značných rozdílů v podmínkách hospodářské soutěže na trhu s velkoobchodním širokopásmovým přístupem v České republice. Tyto podmínky jsou podle názoru sdružení BEREC převážně důsledkem přítomnosti kabelové sítě a v menší míře i sítě FTTx v obcích, které spadají do segmentu A. Kromě tohoto BEREC rovněž podotýká, že ačkoliv se služby WiFi zdají být na vnitrostátní úrovni roztržštěné, na úrovni obcí mohou hrát významnou roli.
- (34) Podle čl. 7 odst. 5 rámcové směrnice musí Komise stanovisko sdružení BEREC v nejvyšší míře zohlednit.

V. HODNOCENÍ

- (35) Ustanovení čl. 7 odst. 4 písm. a) rámcové směrnice uvádí, že pokud je cílem zamýšleného opatření podle odstavce 3 vymezit relevantní trh, který se liší od trhů, které jsou vymezeny v doporučení v souladu s čl. 15 odst. 1 rámcové směrnice, a pokud by opatření mělo dopad na obchod mezi členskými státy a Komise naznačila vnitrostátnímu regulačnímu orgánu, že soudí, že návrh opatření by vytvořil překážku pro vnitřní trh, nebo má-li Komise vážné pochybnosti o jeho slučitelnosti s právem EU a zejména s cíli uvedenými v článku 8, pak nebude návrh opatření přijat po dobu dalších dvou měsíců. Podle čl. 7 odst. 5 rámcové směrnice může Komise v této dvouměsíční lhůtě přijmout rozhodnutí, kterým se požaduje, aby dotýčný vnitrostátní regulační orgán vzal návrh opatření zpět a/nebo přijmout rozhodnutí o zpětvzetí výhrad vyjádřených v dopise o vážných pochybnostech.
- (36) Komise má v první řadě za to, že návrh opatření spadá do působnosti čl. 7 odst. 4 písm. a) rámcové směrnice a že by ovlivnil obchod mezi členskými státy.

- (37) Návrh opatření ČTÚ týkající se trhu s velkoobchodním širokopásmovým přístupem v České republice spadá do působnosti čl. 7 odst. 4 písm. a) rámcové směrnice, protože ČTÚ do relevantního trhu zahrnuje kabelové a WiFi připojení, přestože tyto technologie neumožňují poskytování velkoobchodního nefyzického či virtuálního přístupu k síti včetně přístupu k bitovému toku, na rozdíl od definice trhu č. 5 stanovené v doporučení Komise 2007/879/ES.
- (38) Komise má za to, že návrh opatření by ovlivnil obchod mezi členskými státy, protože podmínky pro přístup na relevantní trh určují náklady a schopnost jiných operátorů (včetně operátorů usazených v jiných členských státech) poskytovat služby elektronických komunikací. Návrh definice trhu a výsledný návrh na deregulaci segmentu A na českém trhu proto mohou mít vliv, ať přímý nebo nepřímý, skutečný nebo potenciální, na schopnost kteréhokoli podniku usazeného v jiných členských státech poskytovat služby elektronických komunikací na českém trhu. Absence regulace tohoto trhu ve velké části České republiky by ovlivnila schopnost subjektů usilujících o přístup (včetně subjektů usazených v jiných členských státech) nabízet širokopásmové služby na českém trhu.
- (39) Jak je zdůvodněno dále, má Komise rovněž za to, že závěr ČTÚ o definici relevantního trhu (jak produktového, tak zeměpisného), na jehož základě provedl hodnocení a došel k závěru, že není třeba provádět regulaci *ex ante* jednoho ze dvou zeměpisných trhů, není slučitelný s právem EU a zejména s povinností vnitrostátních regulačních orgánů definovat a analyzovat relevantní trhy v souladu se zásadami práva hospodářské soutěže a při maximálním zohlednění doporučení 2007/879/ES a pokynů pro posuzování významné tržní síly¹⁹.
- (40) Komise má za to, že segmentace produktového a zeměpisného trhu, kterou ČTÚ navrhuje, není podložena dostatečnými důkazy. Dále Komise upozorňuje, že podle čl. 8 odst. 2 písm. a) až c) rámcové směrnice přispívají vnitrostátní regulační orgány k rozvoji vnitřního trhu tím, že zajišťují, aby nedocházelo k narušení nebo omezování hospodářské soutěže v odvětví elektronických komunikací, a podněcují k efektivním investicím do infrastruktury a podporují inovace. Komise má za to, že v tomto případě definice relevantního trhu přijatá ČTÚ přeceňuje konkurenční tlak v oblasti přístupu k internetu poskytovaného prostřednictvím různých technologií na trhu s velkoobchodním širokopásmovým přístupem, jak je vysvětleno v bodech odůvodnění (50) až (69) tohoto rozhodnutí, a že proto neplní cíle rámcové směrnice, zejména pak cíle zakotvené v článku 8. Komise si rovněž uvědomuje specifickou českou situaci, kde jsou subjekty usilující o přístup prostřednictvím velkoobchodního širokopásmového přístupu a LLU zastoupeny jen v omezené míře.
- (41) Kromě toho se Komise domnívá, že navrhované opatření by mimo jiné vytvořilo překážku pro vnitřní trh, protože podmínky pro velkoobchodní přístup do značné míry určují náklady a schopnost jiných operátorů (včetně operátorů usazených v jiných členských státech) vstupovat na odpovídající velkoobchodní a maloobchodní trhy.
- (42) Komise upozorňuje, že článek 16 rámcové směrnice stanoví, že vnitrostátní regulační orgány provedou analýzu relevantních trhů, přičemž vezmou v úvahu trhy určené v doporučení a v nejvyšší možné míře zohlední pokyny. V důsledku toho musí být analýza ČTÚ, zda mají někteří operátoři na trzích s velkoobchodním širokopásmovým

¹⁹ Pokyny Komise pro analýzu trhu a posuzování významné tržní síly podle regulačního rámce Společenství pro sítě a služby elektronických komunikací (2002/C 165/03) (dále jen „pokyny pro posuzování významné tržní síly“).

přístupem v České republice významnou tržní sílu, založena na jeho analýze relevantního trhu. Každá změna nebo zrušení definice trhu se tudíž budou muset odrazit v nové analýze významné tržní síly, která zohlední novou definici produktového a zeměpisného trhu.

- (43) Komise rovněž podotýká, že v souladu s čl. 16 odst. 2 rámcové směrnice v případě, kdy vnitrostátní regulační orgán rozhodne, zda uložit, ponechat v platnosti, změnit nebo zrušit povinnosti podniků, určí, zda je relevantní trh účinně konkurenční, což je třeba učinit na základě definice relevantního trhu. Následkem toho se bude každá změna nebo zrušení definice trhu muset odrazit v novém návrhu nápravných opatření. Jakmile se definice trhu na základě tohoto rozhodnutí zruší, uložení nápravných opatření navržených ČTÚ na základě aktuální analýzy trhu pozbude právního základu.
- (44) Komise se domnívá, že navrhovaná definice relevantního trhu není v souladu s právem EU, a to z těchto hlavních důvodů:

Uplatnění nepřímého konkurenčního tlaku ve fázi definice trhu vede k chybné definici trhu

- (45) V souladu s pokyny Komise²⁰ by se nepřímý tlak na ceny, pokud je shledán, měl vzít v úvahu při posuzování, zda má některý operátor na relevantním trhu významnou tržní sílu. Komise již v minulosti kritizovala fakt, že se nepřímý tlak zvažuje ve fázi definice trhu, nenapadala však výslednou definici trhu prostřednictvím veta, pokud by to nevedlo k jinému regulačnímu výsledku, než jaký byl navrhován. V tomto případě se zdá, že jiná definice trhu, která by nezahrnovala (takovýto nepřímý tlak vyvíjený ze strany) připojení prostřednictvím kabelu nebo WiFi, případně obou infrastruktur, by vedla k odlišnému zjištění významné tržní síly.
- (46) Komise nesouhlasí se stanoviskem sdružení BEREC, že rozhodnutí, zda by se tato analýza měla provádět ve fázi definice trhu, nebo ve fázi analýzy významné tržní síly, by měl učinit vnitrostátní regulační orgán na základě konkrétní situace. Komise má za to, že definice trhu musí tvořit pečlivě a objektivně založený koncepční rámec pro veškeré analýzy hospodářské soutěže. Podle ustálené judikatury Soudního dvora v případech zneužití dominantního postavení má definice relevantního trhu při analýze tržní síly zásadní význam, neboť možnosti hospodářské soutěže lze hodnotit pouze ve vztahu k těm vlastnostem dotčených produktů, na jejichž základě jsou tyto produkty obzvláště vhodné k uspokojení konstantní potřeby a jsou jen v omezené míře zaměnitelné s jinými produkty²¹.
- (47) Komise rovněž bere na vědomí vyjádření sdružení BEREC, že definice trhu je prostředkem k dosažení cíle, totiž zjištění, zda jsou koncoví uživatelé dostatečně chráněni účinnou hospodářskou soutěží. Komise se domnívá, že taková analýza podmínek hospodářské soutěže by se měla provádět pouze na základě řádné a důkladné definice trhu a že konkurenční tlak vyvíjený ze strany sousedních trhů by se měl vzít v úvahu až ve fázi analýzy významné tržní síly. Komise již v předchozích

²⁰ Vysvětlující poznámka k doporučení Komise 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 (K(2007) 5406), s. 34–35. Viz též dopis Komise s připomínkami ve věci UK/2007/0733.

²¹ Viz bod 44 pokynů pro posuzování významné tržní síly. Tato zásada byla původně stanovena ve věci 6/72 *Europemballage Corporation a Continental Can Co Inc v. Komise*, Sb. rozh. 1973, s. 215, v bodě 32.

případech²² stanovila podmínky, za nichž může nepřímý konkurenční tlak mít dopad na definici trhu, pokud se tyto podmínky uplatňují důsledně.

- (48) Komise se domnívá, že prahová hodnota pro začlenění určité infrastruktury do velkoobchodního produktového trhu na základě nepřímého konkurenčního tlaku, a tudíž bez možnosti přímého nahrazení na velkoobchodní úrovni, musí být nutně vysoká, aby splňovala podmínky uvedené v bodě odůvodnění (53) tohoto rozhodnutí. Pokud je význam nepřímého tlaku nadhodnocen, existuje riziko podhodnocení významné tržní síly zavedeného operátora na velkoobchodní úrovni tím, že se do analýzy zahrnou tržní podíly tvořené interním poskytováním vertikálně integrovaných operátorů, kteří ve skutečnosti chování zavedeného operátora na velkoobchodním trhu neomezují. Komise upozorňuje, že v tomto případě má tato definice přímý vliv na výsledek regulačních opatření, neboť ČTÚ navrhuje deregulovat podstatné části českého trhu s velkoobchodním širokopásmovým přístupem, především v segmentu A podle definice ČTÚ. Komise upozorňuje, že tuto obavu sdílel také český Úřad pro ochranu hospodářské soutěže²³ ve vyjádření k návrhu opatření, které poskytl v rámci vnitrostátní konzultace.
- (49) Jak je ukázáno dále, pokud jde o existenci významné tržní síly pro relevantní soubor produktů/služeb a v dané zeměpisné oblasti, výsledek v tomto případě nakonec závisí na nedostatku důkazů a na věcné analýze těch důkazů, které jsou k dispozici.

Nedostatečné důkazy na podporu začlenění kabelového a WiFi připojení do definice produktového trhu

- (50) V tomto konkrétním případě se Komise domnívá, že ČTÚ neposkytl dostatečné důkazy o tom, že nepřímý konkurenční tlak je dostatečně silný, aby odůvodnil tak širokou definici trhu. Analýza Komise se vztahuje na tlak vyvíjený na trh s velkoobchodním širokopásmovým přístupem jak kabelovým, tak WiFi připojením.
- (51) ČTÚ nejprve provádí průzkum vzájemné nahraditelnosti přístupu prostřednictvím xDSL, FTTx, kabelového připojení a WiFi připojení na trhu s velkoobchodním širokopásmovým přístupem a konstatuje, že ani kabelové ani WiFi připojení nevyvíjejí přímý konkurenční tlak na velkoobchodní trh s technologiemi xDSL a FTTx. Ačkoli velkoobchodní nabídka u kabelového připojení je teoreticky možná, ČTÚ se domnívá, že v českém prostředí není prakticky proveditelná, a zejména zmiňuje, že kabelová síť pokrývá pouze 35 % domácností. V případě WiFi ČTÚ konstatuje, že velkoobchodní nabídka by nebyla technicky možná a vzhledem k velice roztržité struktuře segmentu poskytovatelů WiFi (více než 1 000 operátorů) je v každém případě nepravděpodobná.
- (52) ČTÚ pak zvažuje, zda konkurence vertikálně integrovaných společností na maloobchodní úrovni může dosahovat takové úrovně, že by působila nepřímý tlak na trh se službami velkoobchodního přístupu, a zda by se takový nepřímý tlak na ceny, bude-li shledán, měl brát v potaz. ČTÚ konstatuje, že tento nepřímý tlak je dostačující k tomu, aby kabelové a WiFi připojení bylo zahrnuto do produktového trhu.
- (53) ČTÚ stanoví test hodnotící nepřímý konkurenční tlak, jak doporučila Komise na základě předchozích případů²⁴. Konkrétně by analýza nepřímého nahrazení měla zvážit, zda:

²² Např. věc UK/2007/0733.

²³ Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ve svém stanovisku k návrhu opatření ze dne 28. března 2012.

²⁴ Věci UK/2007/0733 (SG-Greffe (2008) D/200640) a FI/2009/0900 (SG-Greffe (2009) D/2294).

- by poskytovatelé internetových služeb byli nuceni přenést hypotetický nárůst cen na své zákazníky na maloobchodní úrovni na základě poměru velkoobchodních a maloobchodních cen,
- by na maloobchodní úrovni byla dostatečná nahraditelnost poptávky u maloobchodních služeb založená na nepřímém tlaku, kvůli které by zvýšení velkoobchodních cen bylo neziskové, a zda
- by zákazníci poskytovatelů internetových služeb ve velké míře nepřešli k maloobchodní pobočce integrovaného hypotetického monopolu, zejména pokud ta by své maloobchodní ceny nezvýšila.

(54) Má-li se nepřímý konkurenční tlak považovat za dostatečně silný, musí být splněny všechny tři části výše uvedeného testu. Analýza nepřímého tlaku vyvíjeného WiFi připojením nespĺňuje ani jednu část testu, zatímco analýza nepřímého tlaku vyvíjeného kabelovým připojením nespĺňuje první a třetí část testu.

Poskytovatelé internetových služeb by byli nuceni přenést hypotetický nárůst velkoobchodních cen na své zákazníky na maloobchodní úrovni na základě poměru velkoobchodních a maloobchodních cen (týká se nepřímého tlaku vyvíjeného kabelovým i WiFi připojením).

- (55) Za prvé, pokud jde o konkurenční tlak vyvíjený kabelovým i WiFi připojením, má Komise za to, že ČTÚ neprokázal, že by hypotetický nárůst velkoobchodních cen společnosti Telefónica a subjektů usilujících o přístup byl přenesen na spotřebitele. ČTÚ uvádí nízké ziskové rozpětí (méně než [...]%) služeb ADSL společnosti Telefónica v letech 2007–2009 a u jiných poskytovatelů xDSL, tj. poskytovatelů internetových služeb, předpokládá podobná zisková rozpětí. BEREC souhlasí s tím, že takové rozpětí společně s připomínkami ohledně tlaku na ceny na trhu se širokopásmovým přístupem v České republice jako celku postačují k závěru, že zvýšení velkoobchodních cen se z velmi významné části promítne na maloobchodní úrovni.
- (56) Komise však s ČTÚ a sdružením BEREC nesouhlasí a domnívá se, že toto zjištění není podloženo důkazy, a to z těchto důvodů. ČTÚ omezil přezkum ziskového rozpětí na služby ADSL operátora s významnou tržní silou v období let 2007 až 2009. Především by schopnost poskytovatelů internetových služeb absorbovat nárůst velkoobchodních cen v zásadě závisela na ziskovém rozpětí vytvářeném poskytovateli internetových služeb, jež by zase záviselo nejen na nákladech na velkoobchodní vstupy, ale také na jejich nákladech distribučních, které nemusí být stejné jako u operátora s významnou tržní silou. ČTÚ neobjasnil, proč se domnívá, že ziskové rozpětí operátora s významnou tržní silou platí i pro poskytovatele internetových služeb, ačkoli test SSNIP (malý, ale významný nepřechodný nárůst ceny) závisí právě na tomto předpokladu. I pokud by se došlo k závěru, že ze ziskového rozpětí operátora s významnou tržní silou lze vyvozovat další závěry, pak by tyto údaje měly být přinejmenším aktuální. Komise se však domnívá, že údaje za období 2007–2009 jsou příliš zastaralé, než aby mohly podpořit zjištění ČTÚ ohledně nepřímého konkurenčního tlaku. ČTÚ k tomu dále uvedl, že v květnu 2011 Telefónica podstatně změnila cenovou strukturu a nabídku produktů, a nevysvětlil, proč předpokládá, že zisková rozpětí zůstala od roku 2009 nezměněná, a to ani u společnosti Telefónica, ani u ostatních poskytovatelů internetových služeb.
- (57) Dále, pokud jde o stávající zákazníky společnosti Telefónica, ČTÚ uvádí, že je běžné, že společnost Telefónica uzavírá se zákazníky smlouvy, nejčastěji na 12 až 24 měsíců, a v takovém případě nemůže v krátkodobém a střednědobém horizontu reagovat na

hypotetický nárůst velkoobchodních cen změnou svých cen maloobchodních. Vzhledem k tomu, že jsou přítomni na tomtéž trhu, lze očekávat, že podobnou strukturu smluv mají také alternativní operátoři, a v takovém případě nemusejí být schopni v reakci na nárůst velkoobchodní ceny zvýšit své maloobchodní ceny alespoň u významného počtu zákazníků. ČTÚ se dopadem dlouhodobějších smluv na cenové chování poskytovatelů internetových služeb nezabýval.

- (58) Kromě toho ČTÚ analyzoval poměr velkoobchodních a maloobchodních cen. Údaje, které ČTÚ předložil, uvádějí poměr mezi velkoobchodními a maloobchodními cenami u analyzovaných služeb od května 2011 mezi 62 a 75 %. Tento poměr sám o sobě bez jasné znalosti distribučních či jiných relevantních nákladů nedokazuje, že Telefónica nebo jiní poskytovatelé internetových služeb nemají možnost absorbovat nárůst velkoobchodních cen bez zvýšení ceny maloobchodní. Argumenty pro přímé přenesení velkoobchodních cen se jeví jako mimořádně slabé, pokud jde o vyšší rychlosti služeb, kde velkoobchodní cena představuje relativně nižší podíl ceny maloobchodní a které budou časem nabývat na významu.
- (59) Komise se proto domnívá, že nebylo dokázáno, že hypotetický nárůst cen na velkoobchodní úrovni bude přenesen na úroveň maloobchodní a že pro společnost Telefónica nebo jiné poskytovatele internetových služeb by nebylo možné po takovém nárůstu cen udržet stabilní maloobchodní ceny xDSL, a tedy na maloobchodní úrovni nadále konkurovat kabelovému a/nebo WiFi připojení.

Na maloobchodní úrovni by byla dostatečná nahraditelnost poptávky u maloobchodních služeb založená na nepřímém tlaku, kvůli které by zvýšení velkoobchodních cen bylo neziskové (týká se pouze nepřímého tlaku vyvíjeného WiFi připojením).

- (60) Komise se domnívá, aniž tím jsou dotčeny její závěry učiněné v budoucnu v dostatečně odlišných podmínkách hospodářské soutěže na jiných trzích, že za stávajících podmínek na českém trhu, jak je popsal ČTÚ, nelze WiFi považovat na maloobchodní úrovni za náhradu. Na druhou stranu Komise, na rozdíl od názoru sdružení BEREC, ve svém dopise o vážných pochybnostech nevznesla pochybnosti ohledně analýzy ČTÚ, že kabelové připojení na maloobchodní úrovni představuje náhradu k přístupu prostřednictvím xDSL a FTTx.
- (61) ČTÚ provedl v březnu 2011 průzkumy, které zkoumaly chování spotřebitelů v případě malého, ale významného nepřechodného nárůstu ceny. V těchto průzkumech zjistil, že v případě zvýšení ceny zhruba o 7 % by 76 % zákazníků z řad domácností a 71 % zákazníků z podnikatelské sféry zvážilo přechod k náhradní službě. Avšak pouze 21 % zákazníků z řad domácností a 4 % zákazníků z podnikatelské sféry by bylo ochotno přejít k levnější službě, která by nabízela nižší rychlost.
- (62) Komise se domnívá, že průzkum provedený ČTÚ neprokazuje vzájemnou nahraditelnost WiFi a xDSL/FTTx, a to z několika důvodů. Za prvé, jak si povšiml také BEREC, průzkum nebere v úvahu skutečnou dostupnost alternativní technologie. Vzhledem k velmi roztržité povaze nabídky WiFi připojení na vnitrostátním území tento průzkum nezohledňuje, zda je nabídka WiFi připojení o rychlosti srovnatelné s produktem xDSL/FTTx, který spotřebitel v současnosti používá, skutečně k dispozici. Průzkum provedený ČTÚ se zakládal na nejrozšířenější xDSL službě, která byla v dané době nabízena, tj. 8 Mbit/s, avšak ČTÚ podotýká, že od května 2011 nabízí Telefónica na velkoobchodní i maloobchodní úrovni služby 2, 16 a 25 Mbit/s. I kdyby spotřebitel uvažoval o přechodu k jiné službě se srovnatelnou šířkou pásma, z výzkumu není jasné, zda by taková změna byla skutečně možná.

- (63) Údaje předložené ČTÚ dále uvádějí, že pro významnou část spotřebitelů, tj. pro uživatele z podnikatelské sféry, by vzájemná nahraditelnost pravděpodobně možná nebyla. Pouze 4 % zákazníků z podnikatelské sféry by byla ochotna přejít k jinému poskytovateli, pokud by jim nezajistil stejnou rychlost. Podle údajů ČTÚ skutečně pouze 6 % uživatelů z podnikatelské sféry používá jako hlavní technologii přístupu WiFi a pouze 4 % používají kabelové připojení.
- (64) ČTÚ dále konstatuje, že poskytovatelé WiFi mají nejvyšší podíl na trhu v segmentu internetového připojení o rychlosti do 2 Mbit/s a že v roce 2011 nabízelo více než 80 % WiFi připojení rychlost 10 Mbit/s nebo nižší – přestože podle ČTÚ někteří poskytovatelé WiFi investují do infrastruktury a jejich zaměření na nízkorychlostní segment je spíše obchodním rozhodnutím přilákat zákazníky více citlivé na cenu. Navíc ČTÚ podotýká, že vzhledem k roztržičnosti poskytovatelů WiFi jsou vlastnosti připojení prostřednictvím WiFi na vnitrostátním území velice různorodé, a totéž bude pravděpodobně platit i pro investice poskytovatelů WiFi do modernizace.
- (65) Komise se proto domnívá, že údaje poskytnuté ze strany ČTÚ analýzu vzájemné nahraditelnosti WiFi a jiných technologií přístupu k internetu nepodporují a že WiFi připojení na základě dostupných důkazů a analýzy provedené v tomto konkrétním případě nelze považovat za náhradu jiných technologií. To platí zejména při pohledu zaměřeném na budoucnost, vzhledem ke schopnostem a rostoucímu významu připojení prostřednictvím FTTx, VDSL a kabelu na českém trhu, a obzvláště pro zákazníky v České republice, kteří si stále více přivykají na vyšší rychlosti, jako jsou zákazníci z podnikatelské sféry.

Zákazníci poskytovatelů internetových služeb by ve velké míře nepřešli k maloobchodní pobočce integrovaného hypotetického monopolu, zejména pokud ta by své maloobchodní ceny nezvýšila (týká se nepřímého tlaku vyvíjeného kabelovým i WiFi připojením).

- (66) Komise se na rozdíl od sdružení BEREC rovněž domnívá, že z důkazů nevyplývá, že by zákazníci subjektů usilujících o přístup ve značné míře nepřešli k maloobchodní pobočce společnosti Telefónica, zejména pokud ta nezvýší své vlastní maloobchodní ceny. Vzhledem k výše zmíněné potenciální schopnosti poskytovatelů internetových služeb absorbovat zvýšení velkoobchodních cen společnosti Telefónica, aniž by museli zvýšit vlastní maloobchodní ceny, je možné, že také Telefónica by byla schopna udržet své maloobchodní ceny, aniž by se nutně vystavila riziku snížení ziskového rozpětí.
- (67) Kromě toho, že nízké ziskové rozpětí u produktů ADSL společnosti Telefónica v období 2007–2009 není dostatečně aktuální, týká se navíc pouze produktů ADSL a nebere v úvahu, že společnost Telefónica je vertikálně integrovaný operátor, který působí také na jiných trzích a nabízí nejširší výběr balíčků služeb na českém trhu, takže analýzu ziskovosti nelze omezit na jeden samostatný produkt. Komise se proto domnívá, že je možné, že by pro společnost Telefónica existovala pobídka ke zvýšení velkoobchodních cen, aniž by zvýšila ceny maloobchodní, a tudíž by předem vyloučila subjekty usilující o přístup z trhu s velkoobchodním širokopásmovým přístupem. To by platilo zejména v případě, pokud by podle návrhu ČTÚ byla na velké části území zrušena nápravná regulační opatření, a obzvláště v nejhustěji osídlených městských oblastech, kde je hospodářská soutěž intenzivnější a kde může Telefónica mít motivaci k tomu, aby odstranila své méně zavedené konkurenty, kteří při získávání zákazníků závisejí na velkoobchodním širokopásmovém přístupu.
- (68) Komise bere na vědomí tvrzení sdružení BEREC, že společnost Telefónica by v deregulovaných oblastech neměla motivaci ukončit svou velkoobchodní nabídku, a

to z důvodu rizika ztráty koncových zákazníků ve prospěch alternativních infrastruktur. Komise se však domnívá, že pokud by společnost Telefónica nebyla uložena žádná povinnost, mohla by být motivována k pozastavení své nabídky velkoobchodních produktů v případě, že by existovaly dostatečné vyhlídky na získání ziskových koncových zákazníků, například zákazníků z podnikatelské sféry, u nichž je méně pravděpodobné, že by zvažovali přechod k alternativní infrastruktuře, i kdyby tuto možnost měli.

- (69) Komise bere na vědomí nízkou úroveň rozvoje alternativních nabídek na základě sítě zavedeného operátora v České republice, ať už prostřednictvím fyzického zpřístupnění (LLU) nebo velkoobchodního širokopásmového přístupu. ČTÚ ostatně konstatuje, že společnost Telefónica nadále představuje 94,8 % českého trhu s velkoobchodním širokopásmovým přístupem prostřednictvím xDSL. ČTÚ rovněž konstatuje, že v současnosti neexistuje žádná velkoobchodní nabídka prostřednictvím FTTx. Komise má za to, že není pravděpodobné, že by malá velikost alternativních operátorů v síti společnosti Telefónica odrazovala od snahy zvýšit ceny, jak tvrdí ČTÚ. Naopak, slabá konkurence v oblasti velkoobchodního širokopásmového přístupu by představovala pro společnost Telefónica pobídku ke krátkodobému zvýšení velkoobchodních cen, aniž by zvýšila ceny maloobchodní, s cílem vyloučit konkurenty v oblasti xDSL, kteří během relativně krátkého časového období nebyli schopni investovat do LLU.

Závěr

- (70) Komise bere na vědomí, že nepřímý konkurenční tlak, který ČTÚ uváděl, by mohl při posuzování významné tržní síly na trhu hrát jistou roli a potenciálně ovlivnit stanovení nápravných opatření. Komise se však domnívá, že odůvodnění a informace předložené ČTÚ nedostačují k tomu, aby v tomto případě podpořily začlenění kabelového a WiFi připojení do definice produktového trhu. Komise v co nejvyšší míře zohlednila stanovisko sdružení BEREC a z výše uvedených důvodů jeho závěry nesdílí.

Nedostatečné důkazy na podporu rozdělení zeměpisného trhu na segmenty A a B

- (71) V souladu s obavami ohledně definice produktového trhu a na základě poskytnutých informací má Komise za to, že rozdělení zeměpisného trhu na segmenty A a B není v souladu se zásadami práva hospodářské soutěže. Analýza zeměpisného trhu musí vymezit oblast, ve které se dotyčné podniky účastní nabídky výrobků a služeb a poptávky po nich, kde jsou podmínky hospodářské soutěže dostatečně stejnorodé a která může být odlišena od sousedních zeměpisných oblastí, protože podmínky hospodářské soutěže jsou v těchto oblastech zjevně odlišné. Při tomto posouzení je nutné mít na zvláštním zřeteli povahu a vlastnosti dotčených výrobků či služeb, existenci překážek vstupu na trh, preference spotřebitelů, existenci výrazných rozdílů v tržních podílech jednotlivých podniků nebo cenové rozdíly²⁵.
- (72) V souladu se svou argumentací ohledně produktového trhu se Komise na rozdíl od sdružení BEREC domnívá, že ČTÚ neprokázal nepřímý konkurenční tlak vyvíjený na trhu s velkoobchodním širokopásmovým přístupem ze strany maloobchodních nabídek kabelových a WiFi operátorů ani to, že jejich přítomnost vede k samostatným relevantním trhům na velkoobchodní úrovni. Kritérium zeměpisného trhu přijaté ČTÚ,

²⁵

Oznámení Komise o definici relevantního trhu pro účely práva hospodářské soutěže Společenství (97/C 372/03), odst. 8; spojené věci C-68/94 a C-30/95 *Francie a ost. v. Komise, „Kali & Salz“*, Sb. rozh. 1998, s. I-1375, bod 143; spojené věci T-346/02 a T-347/02 *Cableuropa a ost. v. Komise*, Sb. rozh. 2003, s. II-4251, bod 115.

kde je prahovou hodnotou 40% tržní podíl operátora s významnou tržní silou, je ostatně vypočteno na základě definice produktového trhu, kterou Komise nesdílí.

- (73) Komise podotýká, že v souladu se zásadami práva hospodářské soutěže²⁶ se v odvětví elektronických komunikací relevantní trh ze zeměpisného hlediska tradičně stanovuje podle dvou kritérií: oblasti, kterou síť pokrývá, a působnosti právních a dalších regulačních nástrojů. To zpravidla odpovídá území členského státu, ačkoli vnitrostátní regulační orgány mohou v zásadě určit zeměpisné trhy nižší než celostátní úrovně, zejména je-li alternativní infrastruktura na území členského státu rozložena nerovnoměrně.
- (74) Přístup Komise k definici zeměpisného trhu dále stanoví sdělení Komise o definici relevantního trhu pro účely práva hospodářské soutěže Společenství²⁷, které uvádí, že Komise „si učiní předběžnou představu o rozsahu zeměpisného trhu na základě hrubých údajů o rozdělení podílů na trhu mezi jednotlivými účastníky a jejich soutěžiteli a provede předběžnou analýzu stanovování cen a cenových rozdílů na vnitrostátní úrovni a úrovni Společenství nebo na úrovni EHP. Tato počáteční představa se použije hlavně jako pracovní hypotéza, která umožní Komisi zaměřit její šetření s cílem vypracovat přesnou definici zeměpisného trhu“²⁸.
- (75) Pokud jde o vymezení trhů nižší než celostátní úrovně, Komise se domnívá, že zeměpisné vymezení založené v první řadě na počtu alternativních infrastruktur v obci není samo o sobě dostatečně podrobné a důkladné, aby určilo skutečné rozdíly v podmínkách hospodářské soutěže pro účely definice trhu. Při posuzování, zda jsou podmínky hospodářské soutěže v rámci zeměpisné oblasti podobné nebo dostatečně homogenní, jsou třeba dodatečné důkazy založené na struktuře a chování²⁹.
- (76) V tomto případě má Komise za to, že ČTÚ neprokázal, že je zeměpisný trh s velkoobchodním širokopásmovým přístupem menší než celostátní a že lze určit trhy nižší než celostátní úrovně. Komise se domnívá, že důkazy poskytnuté ČTÚ ukazují v tomto případě na celostátní velkoobchodní trh.
- (77) To dokazuje především skutečnost, že ČTÚ uvádí, že velkoobchodní nabídka společnosti Telefónica je celostátní a že její velkoobchodní cenová politika je založena na celostátním průměru a vychází z její vlastní obchodní strategie³⁰. Navíc na trhu neexistují žádné významné velkoobchodní nabídky širokopásmového přístupu kromě nabídky společnosti Telefónica, která má podle ČTÚ 17 zákazníků velkoobchodního širokopásmového přístupu, z nichž nejvýznamnější je T-Mobile. Komise podobně jako BEREC bere na vědomí, že ČTÚ zjišťuje jisté cenové rozdíly na maloobchodní úrovni v oblastech, kde jsou přítomny alespoň tři infrastruktury (založené mimo jiné na vlastních regionálních maloobchodních nabídkách společnosti Telefónica, která je používá pro získávání nových zákazníků). Komise se však domnívá, že důkazy o

²⁶ Viz též vysvětlující poznámku Komise připojenou k doporučení o relevantních trzích, SEK(2007) 1483 v konečném znění.

²⁷ Sdělení Komise o definici relevantního trhu pro účely práva hospodářské soutěže Společenství (97/C 372/03), odstavce 28–31.

²⁸ Ve sdělení se dále uvádí, že je třeba také stanovit, zda společnosti v různých oblastech představují pro zákazníky skutečně alternativní zdroj nabídky a zda by společnosti sídlící v různých oblastech čelily překážkám, pokud by chtěly rozšířit svůj prodej za konkurenčních podmínek na celý zeměpisný trh.

²⁹ Viz věc UK/2007/0733.

³⁰ V odpovědi na žádost o informace ČTÚ vysvětlil, že se jedná o výsledek obchodní strategie společnosti Telefónica, a nikoli regulační povinnosti, kterou by musela splnit.

rozdílech v maloobchodních cenách nedostačují k určení různých zeměpisných trhů na velkoobchodní úrovni, neboť tyto maloobchodní cenové rozdíly nejsou v rozdílech cen u velkoobchodní nabídky zohledněny.

- (78) ČTÚ navíc konstatuje, že celostátní síť společnosti Telefónica, která je v první řadě založena na xDSL, ale také na FTTx, je ve svém územním dosahu stále jedinečná. Tím je postavení společnosti Telefónica nesrovnatelné s konkurenty, kteří jsou závislí na jakékoli alternativní technologii, a to vzhledem k tomu, že kabelové připojení pokrývá pouze 35 % domácností a poskytovatelé WiFi jsou velmi roztrženi. Zejména v případě zákazníků z podnikatelské sféry, kteří vyžadují připojení v několika různých místech, se nabídka společnosti Telefónica zdá být nevyhnutelná, pokud tito zákazníci upřednostňují smlouvu s jediným poskytovatelem s celostátní působností.
- (79) Jak je vysvětleno dále, Komise se kromě toho domnívá, že z poskytnutých informací nevyplývá, že územní jednotka vybraná pro rozdělení zeměpisného trhu, tj. obec, představuje dostatečně stabilní a homogenní oblast hospodářské soutěže pro to, aby tvořila základ samostatných zeměpisných trhů. Komise souhlasí s názorem sdružení BEREC, že podmínky hospodářské soutěže v rámci zeměpisného trhu nemusejí být na území celého zeměpisného trhu zcela homogenní. Na druhé straně musejí být dostatečně homogenní a stabilní a Komise nesouhlasí se sdružením BEREC, že důkazy v případě České republiky takovouto situaci dokládají.
- (80) ČTÚ v reakci na žádost o informace uvedl, že kritéria pro stanovení těchto dvou segmentů (počet technologií a tržní podíl zavedeného operátora) obecně mají dostatečnou souvislost s dalšími kritérii, jako jsou například maloobchodní ceny, překážky vstupu na trh a marketingové strategie, aby zaručily stabilní vymezení segmentů podle obcí.
- (81) V tomto ohledu Komise za první podotýká, že vyjádření ČTÚ se vztahuje především na maloobchodní trh, a nikoli na trh velkoobchodní. Pokud jde o nejednotnost cen, Komise dále upozorňuje na připomínku Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, že ačkoli má Telefónica maloobchodní cenové nabídky, které se vyskytují pouze v některých částech území státu a nikoli po celé České republice, nabídky slev zeměpisně omezeny nejsou, ale může je využít každý zákazník sídlící v kterékoli části území, když navštíví maloobchodní prodejny v oblastech, kde se slevy nabízejí. Vzhledem k blízkosti mezi obcemi A a B to neukazuje na stabilitu hranic mezi segmenty A a B. Konečně pokud jde o překážky vstupu na trh, analýza ČTÚ je odůvodňuje především hustotou osídlení a z toho plynoucími úsporami z rozsahu. Segment A však zahrnuje celou škálu obcí nejrůznější velikosti, od vesnic po hlavní město Prahu, které pravděpodobně představují místa s velmi odlišnou hustotou obyvatelstva a souvisejícími úsporami z rozsahu.
- (82) Závěrem má Komise za to, že vymezení produktového a zeměpisného trhu navržené ČTÚ není v souladu s právem EU, konkrétně s požadavky stanovenými v čl. 15 odst. 3 a čl. 16 odst. 4 rámcové směrnice s ohledem na cíle stanovené v článku 8 rámcové směrnice. Ačkoli Komise bere na vědomí, že argumenty ČTÚ ve prospěch zeměpisného rozdělení území by mohly přispět k definici maloobchodního trhu nebo vymezení vhodných nápravných opatření, Komise se domnívá, že tyto argumenty nejsou dostačující k určení dvou samostatných velkoobchodních zeměpisných trhů. Komise v co nejvyšší míře zohlednila stanovisko sdružení BEREC a z výše uvedených důvodů jeho závěry nesdílí.

Vytvoření překážky pro vnitřní trh

- (83) Komise se rovněž domnívá, že návrh opatření ČTÚ by vytvořil překážku pro vnitřní trh. Komise podotýká, že podmínky pro přístup na relevantní trh mají dopad na náklady a schopnost jiných operátorů (včetně operátorů usazených v jiných členských státech) poskytovat služby elektronických komunikací. Návrh definice trhu a výsledný návrh na deregulaci segmentu A na českém trhu proto mohou mít negativní vliv, ať přímý nebo nepřímý, skutečný nebo potenciální, na schopnost kteréhokoli podniku usazeného v jiných členských státech poskytovat služby elektronických komunikací na českém trhu. V tomto případě by absence regulace tohoto trhu ve značné části České republiky ovlivnila schopnost subjektů usilujících o přístup (včetně subjektů usazených v jiných členských státech) nabízet širokopásmové služby na českém trhu, a to zejména služby, které vyžadují velkoobchodní vstupy z více různých zeměpisných oblastí, jež jsou či nejsou zahrnuty do definice trhu v návrhu opatření. Na základě výše uvedených faktů se Komise domnívá, že návrh opatření by vytvořilo překážku pro vnitřní trh.

VI. ZÁVĚRY A NÁVRHY NA ZMĚNU NÁVRHU OPATŘENÍ

- (84) Po podrobném prozkoumání návrhu opatření oznámeného ze strany ČTÚ, jeho připomínek, připomínek třetích stran a s nejvyšším možným zohledněním stanoviska sdružení BEREC a z výše uvedených důvodů Komise dospěla k závěru, že důkazy, které jsou k dispozici, nepodporují definici produktového a zeměpisného trhu navrženou ČTÚ.
- (85) Komise se proto domnívá, že návrh opatření není vzhledem k definici trhu slučitelný s právem EU, zejména s články 8 a 14 až 16 rámcové směrnice.
- (86) Komise neshledala nepřímý konkurenční tlak popsany ČTÚ dostatečným pro začlenění WiFi a kabelového připojení do relevantního velkoobchodního trhu, což vede k úplné zeměpisné segmentaci a částečné deregulaci českého trhu s velkoobchodním širokopásmovým přístupem. S ohledem na údaje a důkazy poskytnuté ze strany ČTÚ Komise vyzývá ČTÚ, aby znovu zvážil možnost zvažovat nepřímý konkurenční tlak ve fázích i) analýzy významné tržní síly a ii) určování nejvhodnějších a nejúčinnějších nápravných opatření namísto ve fázi definice trhu.
- (87) Komise upozorňuje, že regulační rámec nevylučuje na jednom relevantním trhu uložení různých nápravných opatření v případech, kdy jsou zaznamenány rozdíly v podmínkách hospodářské soutěže, avšak důkazy nejsou takového rázu, aby odůvodnily vymezení trhů nižší než celostátní úrovně³¹. Na základě všeobecné zásady, že nápravná opatření by měla být přizpůsobena a přiměřena zjištěnému problému v oblasti hospodářské soutěže, může být vhodné, aby vnitrostátní regulační orgány uložily nápravná opatření, která zohlední místní či regionální rozdíly v podmínkách hospodářské soutěže a zároveň zachovají definici zeměpisného trhu celostátní úrovně. Zeměpisně odlišená nápravná opatření mohou být vhodná například v situacích, kdy je hranice mezi oblastmi s různým konkurenčním tlakem nestálá a s časem se pravděpodobně bude měnit, nebo kdy jsou zaznamenány značné rozdíly v podmínkách hospodářské soutěže, avšak zjištění neukazují na trhy nižší než celostátní úrovně. Kromě toho mohou být odlišená nápravná opatření vhodná v případech, kdy by předčasné zrušení regulace *ex ante* mohlo mít výrazně zhoubné důsledky pro

³¹ Například věci AT/2008/0757, FR/2008/0914 a PL/2011/1184.

spotřebitele a proces hospodářské soutěže. Rovněž je důležité, aby veškeré navrhované hranice trhů zůstávaly v průběhu času dostatečně stabilní³²,

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

Článek 1

Český telekomunikační úřad stáhne celý návrh opatření, který byl Komisi oznámen dne 11. května 2012 a zaevidován pod číslem CZ/2012/1322.

Článek 2

Komise vyzývá ČTÚ, aby znovu zvážil možnost zvažovat nepřímý konkurenční tlak a veškeré rozdíly v jeho zeměpisném rozsahu ve fázích i) analýzy významné tržní síly a ii) určování nejvhodnějších a nejúčinnějších nápravných opatření namísto ve fázi definice trhu.

³² Viz věc UK/2007/0733.

Článek 3

Toto rozhodnutí³³ je určeno společnosti:

Český telekomunikační úřad (ČTÚ)

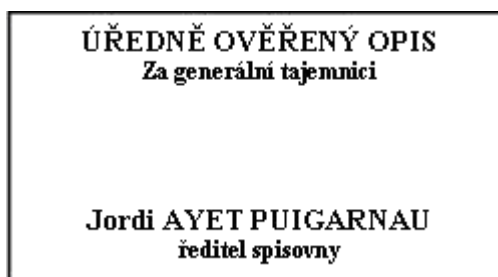
P. O. Box 02

CZ 22502 Praha 025

Česká republika

V Bruselu dne 10.8.2012.

*Za Komisi
Neelie KROES
místopředsedkyně*



³³ V souladu s bodem 14 doporučení 2008/850/ES ze dne 15. října 2008 o oznámeních, lhůtách a konzultacích stanovených v článku 7 rámcové směrnice zveřejní Komise tento dokument na svých internetových stránkách. Komise nepovažuje informace zde obsažené za důvěrné. ČTÚ se vyzývá, aby informoval Komisi do tří pracovních dnů od obdržení tohoto dopisu, má-li za to, že tento dokument podle pravidel Evropské unie a vnitrostátních pravidel o obchodním tajemství obsahuje důvěrné informace, které by chtěl před zveřejněním odstranit. Každou případnou žádost by měl ČTÚ odůvodnit. Žádost prosím zašlete buď e-mailem na adresu: CNECT-ARTICLE7@ec.europa.eu, nebo faxem na číslo: +32 22988782.