



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne, 8.6.2022
C(2022) 4037 final

Český telekomunikační úřad (ČTÚ)

Sokolovská 219, P. O. Box 02
225 02 Praha 025
Česká republika

K rukám:
paní Hany Továrkové,
předsedkyně Rady ČTÚ

Fax: +420 224 004 811

Věc: **Rozhodnutí Komise ve věci CZ/2022/2372: velkoobchodní služby s místním přístupem poskytovaným v pevném místě v České republice; rozhodnutí Komise ve věci CZ/2022/2373: velkoobchodní služby s centrálním přístupem poskytovaným v pevném místě pro výroby pro širokou spotřebu v České republice**

Zahájení druhé fáze šetření podle článku 32 směrnice (EU) 2018/1972

Vážená paní Továrková,

1. POSTUP

Dne 10. května 2022 Komise zaevidovala dvě oznámení českého vnitrostátního regulačního orgánu, *Českého telekomunikačního úřadu* (ČTÚ)¹, týkající se trhu České republiky pro velkoobchodní služby s místním přístupem poskytovaným v pevném

¹ Podle článku 32 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1972 ze dne 11. prosince 2018, kterou se stanoví evropský kodex pro elektronické komunikace (dále jen „kodex“) (Úř. věst. L 321, 17.12.2018, s. 36).

místě² a trhu pro velkoobchodní služby s centrálním přístupem poskytovaným v pevném místě pro výrobky pro širokou spotřebu³.

Vnitrostátní konzultace⁴ probíhala od 22. října 2021 do 22. prosince 2021.

Komise zaslala ČTÚ žádost o informace⁵ dne 18. května 2022 a odpověď obdržela dne 23. května 2022. Poté následovaly další výměny informací.

Podle čl. 32 odst. 4 kodexu může Komise oznámit národnímu regulačnímu orgánu a Sdružení evropských regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací (BEREC) důvody, proč by navrhované opatření vytvořilo překážku pro vnitřní trh, nebo může vyjádřit vážné pochybnosti o jeho slučitelnosti s právem Unie.

2. POPIS NÁVRHU OPATŘENÍ

Oznámení se týká vymezení a posouzení podmínek hospodářské soutěže na analyzovaných trzích maloobchodních a velkoobchodních služeb s místním a centrálním přístupem, včetně posouzení významné tržní síly na těchto trzích v České republice.

2.1. Souvislosti

Trhy velkoobchodních služeb s místním přístupem poskytovaným v pevném místě a velkoobchodním centrálním přístupem poskytovaným v pevném místě pro výrobky pro širokou spotřebu⁶ v České republice byly již dříve oznámeny Komisi a Komise je posoudila v rámci věcí CZ/2017/1985 a CZ/2017/1986.

Pokud jde o vymezení trhu, ČTÚ navrhl celostátní trh pro oba trhy a nezahrnutí sítí CATV a WiFi do relevantních trhů velkoobchodních výrobků, a to navzdory silné přítomnosti operátorů nabízejících širokopásmový přístup založený na těchto sítích na maloobchodní úrovni. ČTÚ založil své posouzení na skutečnosti, že CATV ještě nebyl modernizován na standard DOCSIS 3.1, a tudíž není schopen nabízet velkoobchodní přístup, zatímco řešení WiFi nebyla funkčně rovnocenná řešením

² Odpovídá trhu 1 z doporučení Komise (EU) 2020/2245 ze dne 18. prosince 2020 o relevantních trzích produktů a služeb v odvětví elektronických komunikací, které připadají v úvahu pro regulaci *ex ante* podle kodexu (doporučení o relevantních trzích z roku 2020) (Úř. věst. L 439, 29.12.2020, s. 23).

³ Odpovídá trhu 3b v doporučení Komise (EU) 2014/710 ze dne 9. října 2014 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 (doporučení o relevantních trzích pro rok 2020) (Úř. věst. L 108, 24.4.2002, s. 33).

⁴ V souladu s článkem 23 kodexu.

⁵ V souladu s čl. 20 odst. 2 kodexu.

⁶ Odpovídá trhu 3a a 3b v doporučení Komise (EU) 2014/710 ze dne 9. října 2014 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 (doporučení o relevantních trzích pro rok 2020) (Úř. věst. L 108, 24.4.2002, s. 33).

xDSL a FTTx na velkoobchodním trhu. ČTÚ posoudil potenciální nepřímý vliv těchto dvou platforem na operátora s významnou tržní silou až ve fázi posuzování významné tržní síly, nikoliv již ve fázi vymezení trhu, a dospěl k závěru, že navzdory silnému nepřímému vlivu měla být společnost CETIN stále označována jako operátor s významnou tržní silou pro oba trhy 3a i 3b. Při navrhování souboru nápravných opatření poté použil ČTÚ konkurenční tlak vyvíjený sítěmi CATV a WiFi jako jeden z důvodů k odstranění předchozího nápravného opatření regulace cen za přístup ke starší kovové síti. Od předchozího přezkumu trhu již nepodléhal přístup k optickým vláknům nápravnému opatření v oblasti regulace cen. ČTÚ dále upustil od zavedení testu ekonomické replikovatelnosti jako cenového ochranného opatření, ale namísto toho navrhl použít „test ekonomického prostoru“, aby bylo zajištěno přiměřené rozpětí mezi velkoobchodními cenami za přístup na obou trzích.

ČTÚ odůvodnil svůj přístup tvrzením, že velkoobchodní operátor sítě CETIN, který byl po dobrovolné separaci v roce 2015 již subjektem separovaným od maloobchodního operátora O2, měl malou motivaci k tomu, aby určil cenu svých velkoobchodních služeb s místním přístupem v neúměrně vysoké hodnotě. Kromě toho se ČTÚ domníval, že i) silná přítomnost alternativních infrastruktur na maloobchodní úrovni (CATV, WiFi a FTTx) a ii) „test ekonomického prostoru“ mezi oběma relevantními trhy ve spojení s uplatněním požadavku na rovnocennost vstupů a se skutečností, že ceny velkoobchodního přístupu na trh velkoobchodních služeb s centrálním přístupem poskytovaným v pevném místě pro výrobky pro širokou spotřebu byly často výsledkem obchodních dohod, pravděpodobně omezily možnost společnosti CETIN stanovit ceny v neúměrně vysoké hodnotě.

Pokud jde o posouzení nepřímých vlivů řešení CATV a WiFi provedené ČTÚ, Komise uvedla, že konkurenční tlak způsobený alternativními platformami na maloobchodní úrovni by měl vést k začlenění těchto platforem do velkoobchodních trhů na základě nepřímých vlivů, jelikož byly pro toto začlenění splněny platné podmínky. Aby bylo možné odhadnout míru síly nepřímých vlivů obecně, Komise poznamenala, že vnitrostátní regulační orgány by měly mimo jiné provést kvalitativní a kvantitativní posouzení některých činitelů, včetně účinného přenesení velkoobchodních cen na maloobchodní ceny, (ne)možnosti operátorů absorbovat zvyšování velkoobchodních cen v závislosti na podmínkách hospodářské soutěže na maloobchodní úrovni, jakož i skutečné ochoty maloobchodních spotřebitelů změnit operátora v reakci na zvýšení ceny. Podobně při posuzování začlenění kabelové televize do velkoobchodního trhu ve fázi vymezení trhu na základě přímých vlivů by měla být řádně posouzena technická a obchodní životaschopnost možného nového vstupu. Komise uvedla, že ČTÚ podrobně neposoudil, zda jsou tato kritéria v České republice v případě velkoobchodních služeb s místním a centrálním přístupem skutečně splněna, a nezhodnotil začlenění řešení založených na CATV a Wi-Fi do relevantních velkoobchodních trhů. ČTÚ místo toho posoudil přítomnost a sílu nepřímého vlivu vyplývajícího z těchto dvou alternativních platforem ve fázi posuzování významné tržní síly. S ohledem na funkční omezení širokopásmového přístupu poskytovaného prostřednictvím Wi-Fi považovala Komise za sporné, zda by případný konkurenční tlak vyvíjený touto platformou byl v období přezkumu trhu dostatečně udržitelný, aby odůvodnil začlenění řešení založených na Wi-Fi do příslušných velkoobchodních trhů.

Komise požádala ČTÚ, aby ve svém konečném opatření uvedl, proč se domnívá, že na základě posouzení výše uvedených kritérií není začlenění řešení založených na CATV a Wi-Fi do relevantního trhu odůvodněné. Kromě toho Komise naléhavě

vyzvala ČTÚ, aby posoudil schopnost alternativních platform vyvíjet dostatečně silný nepřímý vliv na maloobchodní úrovni na schopnost společnosti CETIN jednat nezávisle na svých konkurencích na velkoobchodní úrovni, a konstatovala, že by to mohlo vést ČTÚ k tomu, aby případně zahrnul uvedené platformy do relevantního velkoobchodního trhu

Komise rovněž vyzvala ČTÚ, aby shromažďoval podrobnější údaje s cílem posoudit, zda by rostoucí různorodost podmínek hospodářské soutěže na maloobchodní úrovni mluvila ve prospěch vymezení zeměpisných dílčích trhů nebo zeměpisného rozlišení velkoobchodních nápravných opatření.

Pokud jde o návrh nápravných opatření ČTÚ, Komise doporučila použít jako minimální záruku proti riziku neúměrně vysokých cen test ekonomické replikovatelnosti. Komise vzala na vědomí argumenty ČTÚ v této souvislosti, avšak konstatovala, že tyto argumenty jsou závislé mimo jiné na dodržování závazků týkajících se dobrovolné separace. V tomto ohledu Komise požádala ČTÚ, aby sledoval, zda společnosti O2 a CETIN plní své závazky týkající se dobrovolné separace, zejména pokud jde o odlišnou strukturu řízení a dohledu, jakož i separované ústředí, zaměstnance, IT systémy a účetní záznamy, a aby přehodnotil vhodnost svého navrhovaného souboru nápravných opatření v případě, že zjistí možné porušení uvedených závazků.

Komise vyzvala ČTÚ, aby sledoval situaci na obou trzích s cílem zajistit, a) aby obchodní dohody o velkoobchodních službách s centrálním přístupem poskytovaných v pevném místě pro výrobky pro širokou spotřebu byly udržitelné a podporovaly vstup na trh nebo jeho rozšíření a b) aby jeho zvolený přístup založený na cenové flexibilitě s „testem ekonomického prostoru“ skutečně vedl i ke zlepšení podmínek hospodářské soutěže ve velkoobchodních službách s místním přístupem poskytovaných na trhu s pevnými místy, což je patrné například prostřednictvím nového vstupu na trh nebo rozšíření na základě vstupů, které lze získat na trhu s velkoobchodními službami s místním přístupem.

2.1.1. Dobrovolná separace ve skupině PPF

Pokud jde o analýzy trhu a návrhy nápravných opatření ve vztahu k oběma trhům, které byly v současnosti oznámeny, vzal ČTÚ v úvahu právní separaci, k níž došlo ve skupině PPF v červnu 2015 v případě bývalého zavedeného podniku CETIN jakožto vlastníka infrastruktury a velkoobchodního poskytovatele služeb bez maloobchodních činností, a společnosti O2 jako maloobchodního poskytovatele⁷.

Pokud jde o sledování toho, zda společnosti CETIN a O2 plní své závazky týkající se dobrovolné separace, zejména odlišné struktury řízení a dohledu, ČTÚ v odpovědi na žádost o informace vysvětluje, že od zavedení dobrovolné separace nezjistil žádné překrývání osob, které zastávají správní nebo řídicí funkce, ani jiných zaměstnanců.

⁷ Společnost O2 Česká republika měla v polovině roku 2020 na maloobchodním trhu xDSL podíl 59,56 %, pokud jde o počet přístupů na úrovni 100 Mbit/s. Pokud jde o mezinárodní (evropské) srovnání, podíl zavedeného operátora na maloobchodním trhu širokopásmového přístupu k internetu v České republice trvale klesal, a to z 26,4 % na konci června 2016 na 22,0 % na konci června 2020.

Pokud jde o mechanismy správy a řízení, které mají zajistit nezávislost i) pracovníků zaměstnávaných společností O2 jako samostatným obchodním subjektem na pracovních skupiny PPF a ii) pracovníků zaměstnávaných společností CETIN jako samostatným obchodním subjektem na pracovních skupiny PPF, ČTÚ vysvětluje, že nezná konkrétní ujednání o správě a řízení mezi společnostmi O2, CETIN a PPF, pokud jde o zaměstnance, neboť ČTÚ má v tomto ohledu k dispozici pouze veřejné dokumenty. ČTÚ zároveň nemá žádné informace ani důkazy, které by zpochybnilly nezávislost zaměstnanců obou subjektů.

ČTÚ však rovněž konstatuje, že dobrovolná separace byla dokončena v období před přijetím kodexu, který zavedl postup pro závazky dobrovolně se separujících integrovaných operátorů. Proto v době dobrovolné separace nebyly ČTÚ předloženy žádné dobrovolné závazky, které by ČTÚ mohl schválit, odsouhlasit nebo učinit závaznými. ČTÚ dále odkazuje na vstup nového nadnárodního investora (GIC) do skupiny CETIN, jejíž součástí je společnost CETIN, přičemž společnost O2 nikoli.

2.2. Vymezení výrobního a zeměpisného trhu

2.2.1. Maloobchodní trh

ČTÚ svou analýzu zahájil analýzou navazujícího maloobchodního trhu s širokopásmovým přístupem. ČTÚ vymezuje širokopásmový přístup jako službu, která umožňuje obousměrný přenos dat, a vůči koncovému uživateli umožňuje přenos dat o rychlosti 256 kbit/s nebo vyšší, je-li tento přístup trvale dostupný. ČTÚ do svého vymezení zahrnuje maloobchodní přístup prostřednictvím kovové sítě (xDSL, FTTC), přístup prostřednictvím optických vláken (FTTH, FTTB), přístup prostřednictvím kabelových sítí (CATV – DOCSIS), přístup prostřednictvím bezdrátových technologií (WLL poskytovaný přes licencované frekvence FWA a nelicencované frekvence WiFi) a pevný přístup prostřednictvím mobilních sítí (LTE/5G) bez omezení FUP.

Posouzení tržních podílů na tomto široce vymezeném maloobchodním trhu ani referenční hodnota rozšíření pevných přístupů mezi členy EU ve srovnání s českým trhem nenaznačují podle ČTÚ problémy na maloobchodním trhu ani existenci operátorů s významnou tržní silou. Na základě předběžného posouzení ČTÚ se podmínky hospodářské soutěže na celkovém vnitrostátním maloobchodním trhu jeví jako dostatečné.

ČTÚ provedl zeměpisnou analýzu homogenity podmínek hospodářské soutěže na maloobchodním trhu. Zeměpisná analýza maloobchodního trhu určila mezi správními jednotkami v České republice 5 859 konkurenčních zeměpisných jednotek (segment A)⁸ a 510 nekonkurenčních zeměpisných jednotek (segment B).

ČTÚ odůvodňuje svou zeměpisnou segmentaci trhu svým zjištěním, že český trh se vyznačuje vysokým počtem alternativních poskytovatelů⁹. Tito operátoři mají svou vlastní přístupovou infrastrukturu, která vede k vysokému pokrytí různými

⁸ Území zahrnuté do segmentu A představuje 96,9 % českého obyvatelstva.

⁹ ČTÚ uvádí více než 1 600 různých operátorů.

technologemi, přičemž mnozí z těchto operátorů obsluhují vlastní síť pouze na omezeném území. S ohledem na zjištění ČTÚ, že hospodářská soutěž na českém maloobchodním trhu s širokopásmovým připojením je založena především na hospodářské soutěži v oblasti infrastruktury, jež vyplývá z existence regionálních, ale převážně místních alternativních operátorů provozujících různé technologie nebo sítě, zvolil ČTÚ pro svou analýzu jako nejvhodnější administrativní zeměpisnou jednotku, a nikoli zeměpisnou jednotku založenou na oblasti pokrytí sítě zavedeného operátora, a to vzhledem k velmi omezenému využívání LLU v České republice. Při posuzování vhodné základní zeměpisné jednotky ČTÚ zvažoval také použití menších nebo větších správních zeměpisných jednotek. Menší zeměpisné jednotky by podle ČTÚ vedly k přílišnému rozdrobení. Místní operátoři navíc ve většině případů nabízejí své služby na celém území obce a neomezují své nabídky pouze na menší části obcí. ČTÚ rovněž považoval větší zeměpisné jednotky za méně vhodné ve srovnání s úrovní obcí a městských oblastí. Těmito možnými zeměpisnými jednotkami jsou výše uvedené okresy nebo i větší regiony. Tato úroveň by však obsahovala relativně vysoký počet poskytovatelů, což by znamenalo možnou různorodost podmínek hospodářské soutěže v rámci této zeměpisné jednotky. ČTÚ podotýká, že zejména síť FTTH/B a CATV jsou dostupné ve větších městech, a nikoli v menších městech nebo na vesnicích. Podle ČTÚ nemají místní operátoři ve většině případů oblast pokrytí na území celého okresu nebo kraje. V této souvislosti je ČTÚ toho názoru, že pokud jde o větší správní zeměpisné jednotky, mohou se podmínky hospodářské soutěže v rámci těchto zeměpisných jednotek výrazně lišit, a proto nejsou podmínky hospodářské soutěže v těchto jednotkách z pohledu ČTÚ dostatečně homogenní. Po zeměpisné segmentaci na maloobchodním trhu a hodnocení podmínek hospodářské soutěže ve vymezených segmentech byl pro další analýzu ve smyslu vymezení relevantního velkoobchodního trhu na předcházejícím trhu a posouzení významné tržní síly uvažován pouze segment B, který zahrnuje nekonkurenční oblasti (510 zeměpisných jednotek).

2.2.2. *Vymezení trhu velkoobchodních služeb s místním přístupem poskytovaným v pevném místě*

Trh velkoobchodních služeb s místním přístupem poskytovaným v pevném místě vymezuje ČTÚ tak, že zahrnuje všechny technologie zjištěné na maloobchodním trhu¹⁰ – na základě hodnocení přímých vlivů a schopnosti poskytovat LLU nebo virtuální místní přístup ze strany ČTÚ. Trh zahrnuje: i) velkoobchodní širokopásmový místní přístup prostřednictvím xDSL; ii) velkoobchodní širokopásmový místní přístup prostřednictvím optických vláken (FTTH, FTTB); iii) velkoobchodní místní přístup prostřednictvím kabelových televizních sítí (CATV, DOCSIS 3.1); iv) velkoobchodní místní přístup prostřednictvím bezdrátových

¹⁰ Včetně samozásobení.

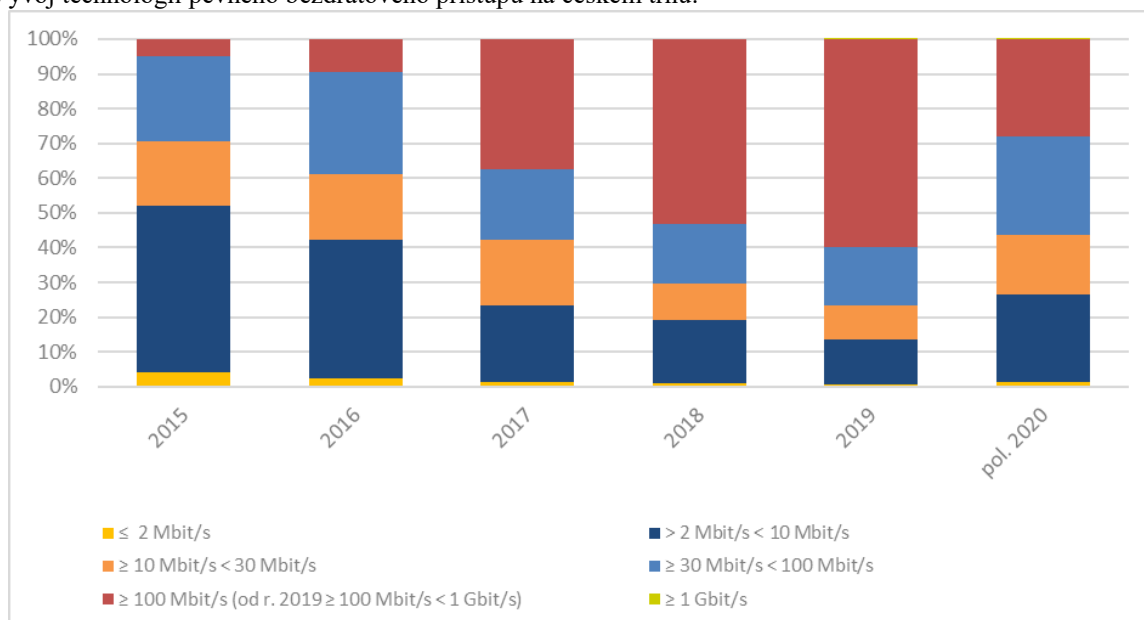
technologií (WLL – přístup přes licencované nebo nelicencované frekvence)¹¹ a v) velkoobchodní místní přístup prostřednictvím mobilní sítě (LTE) s omezenou mobilitou a bez omezení dat.

2.2.3. Vymezení trhu velkoobchodních služeb s centrálním přístupem poskytovaným v pevném místě pro výrobky pro širokou spotřebu

Podobně vymezuje ČTÚ trh centrálního přístupu tak, že zahrnuje všechny technologie určené/obsažené na maloobchodním trhu – na základě hodnocení přímých omezení a schopnosti poskytovat přístup k bitovému toku¹²: i) velkoobchodní širokopásmový centrální přístup prostřednictvím xDSL (včetně FTTC); ii) velkoobchodní širokopásmový centrální přístup prostřednictvím optických vláken (včetně FTTH/FTTB); iii) velkoobchodní centrální přístup prostřednictvím sítí kabelové televize (CATV, DOCSIS 3.1); iv) velkoobchodní centrální přístup prostřednictvím bezdrátových technologií (WLL – přístup přes licencované nebo nelicencované frekvence); vi) velkoobchodní centrální přístup prostřednictvím mobilní sítě (LTE) s omezenou mobilitou a bez datových limitů.

Zeměpisná segmentace trhu na maloobchodní úrovni se odvozuje ze segmentace na velkoobchodní úrovni.

¹¹ Vývoj technologií pevného bezdrátového přístupu na českém trhu:



¹² Maloobchodní přístup prostřednictvím ADSL nebo VDSL nebo kombinací technologie VDSL s optickými sítěmi je v současné době poskytován téměř výhradně na základě velkoobchodních nabídek společnosti CETIN, zejména společnostmi O2, T-Mobile a Vodafone. Jedná se o maloobchodní služby nabízené na základě velkoobchodní nabídky přístupu k datovému toku MMO. Na konci roku 2020 poskytovala společnost CETIN tuto velkoobchodní službu 27 poskytovatelům.

2.3. Zjištění významné tržní síly a „test tří kritérií“

2.3.1. Posouzení významné tržní síly

ČTÚ dospěl k závěru, že oblasti, které patří do segmentu A, jsou konkurenční a nebyli zjištěni žádní operátoři s významnou tržní silou¹³.

ČTÚ má za to, že oblasti, které patří do segmentu B, nejsou účinně konkurenční. V 510 zeměpisných jednotkách patřících do segmentu B má ČTÚ v úmyslu označit jako významnou tržní sílu hlavně společnost CETIN a ve zbývajících zeměpisných jednotkách dalších sedm podniků (inet4 s.r.o., IS DATA s.r.o., Nej.cz s.r.o., Nordic Telecom Regional s.r.o., PODA a.s., Starnet, s.r.o. a Tlapnet s.r.o.), které mají v příslušných zeměpisných jednotkách významnou tržní sílu.

Název subjektu	Obecní/městské oblasti
CETIN a.s.	308
Starnet, s.r.o.	39
Nej.cz s.r.o.	12
Tlapnet s.r.o.	9
IS DATA s.r.o.	2
AODA a.s.	2
inet4 s.r.o.	1
Nordic Telecom Regional s.r.o.	1

Za účelem určení nekonkurenčních oblastí ČTÚ nejprve analyzoval dvě kritéria (která musí být kumulativně splněna):

- i) kritérium pokrytí – existují méně než dva nezávislé podniky s individuálním pokrytím vyšším než 50 % obydlí v jednotce;
- ii) kritérium podílu na trhu – tržní podíl každého podniku musí být vyšší než 50 %, přičemž tento podnik pokrývá více než 50 % obydlí.

ČTÚ dále analyzuje tato kritéria: i) podíly na trhu a jejich změny v čase; ii) kontrola infrastruktury, kterou nelze snadno duplikovat; iii) celková velikost podniku; iv) technologická výhoda nebo dominantní postavení; v) snadný nebo privilegovaný přístup ke kapitálovým trhům/finančním zdrojům; vi) ceny a ziskovost; vii) vertikální integrace a viii) překážky vstupu na trh.

2.3.2. „Test tří kritérií“ na velkoobchodní úrovni

ČTÚ provedl testy tří kritérií na relevantních trzích, které patří do segmentu B na obou oznámených trzích.

¹³ Segment A představuje skupinu územních jednotek, kde úřad zjistil, že existují alespoň dvě významné nezávislé konkurenční infrastruktury, a zároveň nezjistil přítomnost operátora s podílem na maloobchodním trhu vyšším než 50 %. Podle ČTÚ nelze v tomto segmentu trhu předpokládat existenci možného konkurenčního problému.

Pokud jde o trh velkoobchodních služeb s místním přístupem poskytovaným v pevném místě, ČTÚ dospěl k závěru, že test tří kritérií odůvodňuje, aby výrobný a zeměpisný trh, který patří do segmentu B, připadal v úvahu pro regulaci *ex ante*. ČTÚ dospěl k závěru, že všechna tři kritéria jsou splněna.

Pokud jde o trh velkoobchodních služeb s centrálním přístupem poskytovaným v pevném místě pro výrobky pro širokou spotřebu, ČTÚ dospěl k závěru, že tato tři kritéria nejsou kumulativně splněna. ČTÚ dospěl k závěru, že neexistují žádné významné a přetrvávající překážky vstupu na zeměpisné trhy patřící do segmentu B tohoto trhu, což vede k účinné hospodářské soutěži bez nutnosti regulačního zásahu. ČTÚ dospěl k závěru, že překážky vstupu na trh jsou malé díky i) plánované velkoobchodní regulaci v segmentu B na předcházejícím velkoobchodním trhu s místním přístupem; ii) iniciativě společných komerčních investic, které jsou buď ve fázi provádění, nebo jsou předmětem jednání¹⁴.

ČTÚ se rovněž domnívá, že struktura trhu, s přihlédnutím k související regulaci na předcházejícím trhu velkoobchodního místního přístupu poskytovaného v pevném místě, vykazuje trend směrem k rozvoji hospodářské soutěže. ČTÚ poukazuje na existenci alternativních platforem, tj. xDSL a bezdrátových účastnických vedení. Rozvoj hospodářské soutěže v oblasti infrastruktury v segmentu B je podle ČTÚ pomalý. ČTÚ však poukazuje na možnost použít regulovaný vstup z trhu č. 1 k poskytování velkoobchodních služeb s centrálním přístupem. ČTÚ uvádí, že v důsledku nedávných změn vnitrostátních právních předpisů mohou koncoví uživatelé snadno přejít od jednoho poskytovatele služeb k druhému. A konečně ČTÚ podotýká, že společnost CETIN navzdory skutečnosti, že nemusí dodržovat povinnost regulace cen, udržuje své velkoobchodní ceny od roku 2016 beze změny.

ČTÚ se proto domnívá, že podmínky testu tří kritérií pro segment trhu velkoobchodních služeb s centrálním přístupem nejsou splněny, zejména z důvodu neexistence překážek vstupu (kritérium č. 1), jakož i z důvodu úrovně a vývoje směrem k účinné hospodářské soutěži v dotčeném segmentu (kritérium č. 2).

2.4. Nápravná regulační opatření

Na nekonkurenčním trhu velkoobchodních služeb s místním přístupem poskytovaným v pevném místě (segment B) navrhuje ČTÚ uložit společnosti CETIN, kterou považuje za jediného operátora poskytujícího velkoobchodní služby, tyto povinnosti:

- i) obecnou povinnost transparentnosti, která vyžaduje, aby operátor zveřejňoval informace týkající se záměru ukončit poskytování přístupu prostřednictvím zpřístupnění kovového účastnického vedení v důsledku přechodu na přístupové síť FTTH/B;

¹⁴ Podle ČTÚ probíhá v současnosti mezi společnostmi CETIN a T-Mobile projekt společné komerční investice se zaměřením na místa s nízkou návratností investic. ČTÚ nemá informace o jejich podrobném zeměpisném zaměření. ČTÚ si je rovněž vědom dalších projektů společných investic, které jsou dosud teprve ve fázi přípravy a vyjednávání podmínek.

- ii) obecnou povinnost nediskriminace, která vyžaduje, aby byly za rovnocenných okolností uplatňovány rovnocenné podmínky vůči ostatním podnikům, které poskytují rovnocenné služby;
- iii) povinnost odděleného účetnictví, pokud jde o poskytování odděleného přístupu ke kovové síti a síti optických vláken;
- iv) povinnost přístupu, která vyžaduje, aby operátor vyhověl přiměřeným žádostem o přístup k určitým síťovým prvkům a přiřazeným zařízením a o jejich využívání, včetně společného umístění s ohledem na LLU (SLU), optického LLU přístupu, VULA v případech, kdy by přístup LLU nebyl technicky nebo ekonomicky proveditelný, přístupu k nenasvíceným vláknům za účelem využití pouze pro páteří propojení mezi prvním uzlem sítě a místem přítomnosti žadatele o přístup; tato povinnost dále zahrnuje povinnost nerušit přístup ke konkrétním síťovým prvkům a přiřazeným zařízením, který již byl poskytnut;
- v) nákladovou orientaci, pokud jde o ceny uplatňované za přístup k nenasvíceným vláknům a kolokaci na základě nákladového modelu LRIC+;
- vi) test ekonomické replikovatelnosti s ohledem na ceny uplatňované jak na kovový a optický přístup LLU, tak na přístup VULA.

Vzhledem k tomu, že povinnosti v zeměpisných oblastech patřících do segmentu A mají být zrušeny, má ČTÚ v úmyslu stanovit pro ukončení povinností přechodné období v délce šesti měsíců. To umožní velkoobchodním partnerům společnosti CETIN vyjednávat a dohodnout se na prodloužení stávajících smluvních vztahů nebo uzavřít nové smluvní vztahy s cílem zajistit nepřetržité poskytování služeb.

Na nekonkurenčním trhu velkoobchodních služeb s místním přístupem poskytovaným v pevném místě (segment B) navrhuje ČTÚ uložit dalším sedmi podnikům s významnou tržní silou (inet4 s.r.o., IS DATA s.r.o., Nej.cz s.r.o., Nordic Telecom Regional s.r.o., PODA a.s., Starnet, s.r.o., a na Tlapnet s.r.o.) na území, kde se zjistí, že mají významnou tržní sílu, obecnou povinnost nediskriminace, pokud jde o přístup k fyzické infrastruktuře, včetně budov, stožárů a prostředků pro vedení kabelů, která vyžaduje, aby za stejných okolností platily pro ostatní podniky rovnocenné podmínky a aby poskytovaly služby a informace ostatním podnikům za stejných podmínek a ve stejné kvalitě, včetně cen, jako poskytují sobě. Tato povinnost se vztahuje pouze na přístupovou část jejich příslušné sítě.

V odpovědi na žádost o informace ČTÚ vysvětluje, že hlavní důvod pro neuložení jiných nápravných opatření, než je nediskriminace ostatních operátorů s významnou tržní silou než společnosti CETIN, vychází z posouzení přiměřenosti s přihlédnutím k poměrně malé velikosti těchto ostatních operátorů s významnou tržní silou ve srovnání se společností CETIN, k omezenému počtu obcí, v nichž by mohli mít postavení s významnou tržní silou, a na druhé straně také k administrativní zátěži spojené s důsledným výpočtem cen při dodržení všech zásad přiřazování nákladů na straně těchto operátorů. ČTÚ je rovněž toho názoru, že rozdíly v úrovni maloobchodních cen mezi konkurenčním a nekonkurenčním územím jsou pouze omezené. ČTÚ je rovněž toho názoru, že budoucí poptávka po službách

velkoobchodního přístupu jiných operátorů s významnou tržní silou, než je společnost CETIN, bude omezená.

3. POSOUZENÍ

Komise posoudila oznámení a dodatečné informace poskytnuté ČTÚ a domnívá se, že oznámený návrh opatření by ovlivnil obchod mezi členskými státy a spadal by do oblasti působnosti čl. 32 odst. 4 kodexu.

Komise má vážné pochybnosti o slučitelnosti oznámených návrhů opatření s právními předpisy Unie a má za to, že by vytvářely překážky na vnitřním trhu z těchto důvodů:

Vážné pochybnosti podle čl. 32 odst. 4 kodexu

Nedostatek dostatečných důkazů na podporu vymezení místních zeměpisných trhů

Podle čl. 64 odst. 3 kodexu vymezí vnitrostátní regulační orgán relevantní zeměpisné trhy na svém území mimo jiné s ohledem na míru hospodářské soutěže v oblasti infrastruktury na těchto územích v souladu se zásadami práva v oblasti hospodářské soutěže.

Z pokynů Komise pro analýzu trhu a posuzování významné tržní síly¹⁵ (dále jen „pokyny k VTS“) vyplývá, že relevantní zeměpisný trh zahrnuje území i), na kterém jsou dotčené podniky zapojeny do nabídky a poptávky příslušných výrobků nebo služeb (jak je uvedeno ve vymezení výrobového trhu); ii) na němž jsou podmínky hospodářské soutěže podobné nebo dostatečně homogenní a iii) které lze odlišit od sousedních území, v nichž jsou převládající podmínky hospodářské soutěže, jež jsou znatelně odlišné nebo heterogenní.

Doporučení o relevantních trzích z roku 2020 uvádí, že při vymezení relevantních trhů v souladu s čl. 64 odst. 3 kodexu by vnitrostátní regulační orgány měly vymezit zeměpisné oblasti, v nichž jsou podmínky hospodářské soutěže dostatečně stejnorodé a které lze odlišit od sousedních oblastí, ve kterých jsou převládající podmínky hospodářské soutěže znatelně odlišné, zejména s přihlédnutím k otázce, zda potenciální operátor s významnou tržní silou působí v celé oblasti své sítě jednotně, nebo zda čelí značně odlišným podmínkám hospodářské soutěže do té míry, že jeho činnosti jsou v některých oblastech omezeny, zatímco v jiných nikoli¹⁶.

Doporučení týkající se relevantních trhů dále uvádí, že za účelem vymezení zeměpisného trhu by vnitrostátní regulační orgány měly vymezit základní zeměpisnou jednotku jako výchozí bod pro posouzení podmínek hospodářské soutěže, přičemž na tomto základě by vnitrostátní regulační orgány měly stanovit první vymezení rozsahu zeměpisných trhů sloučením jednotek, které vykazují podobné podmínky hospodářské soutěže. Vnitrostátní

¹⁵ Pokyny pro analýzu trhu a posuzování významné tržní síly podle předpisového rámce EU pro sítě a služby elektronických komunikací („pokyny k VTS“) (Úř. věst. C 159/1 ze dne 7.5.2018).

¹⁶ 35. bod odůvodnění doporučení.

regulační orgány by měly poté podmínky hospodářské soutěže posuzovat se zaměřením do budoucna, s ohledem na strukturální a behaviorální ukazatele, a zejména, v souladu s čl. 64 odst. 3 kodexu, se zohledněním významu hospodářské soutěže v oblasti infrastruktury. Takovými ukazateli mohou být mimo jiné oblast pokrytí sítěmi, počet konkurenčních sítí, jejich podíly na trhu, vývoj podílů na trhu, lokalizovaná nebo jednotná cenová politika, vlastnosti poptávky a odliv zákazníků a jejich přechod k jiným operátorům.

Pokud jde o zeměpisnou jednotku, která by měla být vybrána jako základ pro analýzu, Komise často uváděla, že vnitrostátní regulační orgány by měly zajistit, aby tato jednotka: a) měla vhodnou velikost, tj. byla dostatečně malá, aby se zamezilo významným rozdílům v podmínkách hospodářské soutěže v rámci každé jednotky, avšak dostatečně velká, aby se zabránilo obtížné mikroanalýze náročné na zdroje, jež by mohla vést k roztržitému trhu; b) byla schopna zohlednit strukturu sítě všech příslušných operátorů a c) měla jasné a stálé hranice¹⁷.

Komise totiž podotýká, že na homogenně vymezeném výrobním trhu, který zahrnoval prakticky všechny sítě schopné poskytovat širokopásmové služby v pevném místě a kde má zavedený místní operátor celostátní síťové pokrytí, vymezuje ČTÚ 5859 zeměpisných jednotek, v nichž jsou přítomni místní alternativní operátoři, kteří poskytují služby různé kvality od 256 kbitů do 1 Gbitu. V důsledku toho se na nekonkurenčním trhu (segment B) se zavedeným podnikem CETIN navrhuje, aby jako operátoři, kteří mají významnou tržní sílu v příslušných zeměpisných územích, bylo označeno sedm alternativních operátorů, jež poskytují služby velmi malým komunitám v rozmezí od 300 do přibližně 10 000 obyvatel. Komise má za to, že hlavní rozdíly, které určují místní území jako nekonkurenční, se týkají pokrytí, které přesahuje 50 % obydlí (příčemž druhý provozovatel by měl toto pokrytí nižší než 50 %), a podílů na trhu, které jsou vyšší než 50 %. Komise rovněž vyrozuměla, že společnost CETIN, která je přítomna téměř na všech těchto trzích (ne-li na všech), udržuje stejné maloobchodní ceny v celé zemi a nebyly pozorovány žádné rozdíly v cenách mezi konkurenčním a nekonkurenčním územím. V tomto ohledu Komise podotýká, že od alternativních operátorů by se očekávalo, že budou uplatňovat nižší ceny na území, kde údajně čelí konkurenčnímu tlaku, aby mohli konkurovat ostatním provozovatelům infrastruktury. Kromě toho ČTÚ vzhledem k velmi malé velikosti určených zeměpisných jednotek neposkytl svůj odhad stability tržních struktur, jak je popsáno v oznámeném návrhu opatření, neboť místní soutěžitel nebo nový účastník na trhu mohou mezery v pokrytí podílů na trhu rychle překonat. Například podle samotného ČTÚ by se plánovaný společný investiční projekt společností CETIN a T-Mobile měl zaměřit na lokality s nízkou návratností investic. ČTÚ nemá informace o jejich podrobném zeměpisném zaměření.

Z výše uvedených důvodů se Komise v této fázi řízení domnívá, že vymezení trhu ČTÚ, a zejména rozlišení mezi segmenty A a B, jakož i určení místních trhů v segmentu B, se neřídí zásadami práva v oblasti hospodářské soutěže, a proto nemusí být v souladu s články 64 a 67 kodexu.

¹⁷ Pokyny ve VTS, bod 49.

Nedostatečné důkazy na podporu určení místních alternativních operátorů s významnou tržní silou

V souladu s čl. 63 odst. 2 kodexu platí, že „podnik je považován za podnik s významnou tržní silou, pokud má buď samostatně, nebo ve spojení s jinými podniky postavení odpovídající dominantnímu postavení, tedy postavení takové ekonomické síly, která mu umožňuje chovat se ve značné míře nezávisle na konkurentech, zákaznících a v konečném důsledku i na spotřebitelích“.

V souladu s čl. 64 odst. 2 kodexu a na základě zásad práva hospodářské soutěže stanoví pokyny k VTS některá z hlavních kritérií, na nichž by mělo být založeno (předběžné) posouzení významné tržní síly.

Podle ustálené judikatury vede podíl na trhu vyšší než 50 % k předpokladu dominantního postavení, pokud neexistují důkazy o opaku. V souladu s pokyny k VTS¹⁸ by však podíly na trhu měly být vykládány s ohledem na relevantní tržní podmínky a zejména na dynamiku trhu a rozsah diferenciací produktů¹⁹.

Komise má za to, že alespoň v pěti ze sedmi území, kde se navrhuje, aby alternativní operátoři byli označeni za operátory s významnou tržní silou, existuje paralelní infrastruktura zavedeného velkoobchodního operátora. Na zbývajících dvou územích²⁰ existuje určitá alternativní bezdrátová infrastruktura. Skutečnost, že podnik se silným postavením na velmi úzce vymezeném trhu čelí hospodářské soutěži v oblasti infrastruktury, může naznačovat, že se trh v průběhu času stává konkurenceschopným nebo že větší zavedený provozovatel může využít své výhody vyplývající z vyšších úspor z rozsahu a celkové velikosti k účinnému omezení vedoucího operátora na tomto malém a místním trhu. Malý operátor, jehož činnost je omezena na místní společenství řádově stovek zákazníků²¹, nemusí být schopen do značné míry jednat nezávisle na svých zákaznících s dostatečnou vyjednávací silou, i když má vysoký podíl na trhu. Stabilní podíly na trhu na místním území lze vykládat jako známku úspěšného obchodního záměru alternativního operátora, který si vybudoval své postavení na trhu na území pokrytém starší sítí nebo soutěží s jiným alternativním poskytovatelem. Také schopnost nového účastníka trhu rychle zvýšit svůj podíl na trhu může odrážet skutečnost, že dotyčný relevantní trh je více konkurenční a že překážky vstupu lze v přiměřeném časovém rámci překonat. Navíc obecně platí, že čím menší je zeměpisné území daného relevantního trhu, tím spíše je potenciální pozice s významnou tržní silou dočasná.

ČTÚ má za to, že všichni potenciální operátoři s významnou tržní silou, včetně sedmi místních operátorů, mohou i) odmítnout velkoobchodní přístup; ii) diskriminovat (rovněž z hlediska cen) a iii) účtovat neúměrně vysoké ceny. Navzdory výše uvedeným obavám

¹⁸ Viz bod 55 pokynů Komise pro analýzu trhu a posuzování významné tržní síly podle předpisového rámce EU pro sítě a služby elektronických komunikací („pokyny k VTS“) (Úř. věst. C 159/1 ze dne 7.5.2018) a další odkazy tam uvedené.

¹⁹ Tamtéž, bod 54.

²⁰ PODA a Inet4.

²¹ Tak je tomu v případě pěti ze sedmi operátorů, u nichž se navrhuje, aby byli označeni jako operátoři s významnou tržní silou. Zbývajících dva operátoři poskytují služby místním komunitám s 1 807 a 5 910 adresami.

vnitrostátního regulačního orgánu by těchto sedm operátorů bylo pouze povinno vypořádat se s povinností nediskriminace, aniž by museli řešit zbývající dva problémy, které se týkají odmítnutí přístupu a neúměrně vysokých cen. Tento výklad má důsledky pro navazující velkoobchodní centrální trh, neboť jeden z argumentů podporujících deregulaci trhu 3b vychází z předpokladu, že operátoři, kteří se spoléhají na velkoobchodní přístup na trh č. 1, budou moci vytvořit velkoobchodní hospodářskou soutěž nabídkou velkoobchodního centrálního přístupu. V oblastech obsluhovaných sedmi alternativními operátory však není nařízen žádný přístup, a to ani v případě, že společnost CETIN, která má síť schopnou poskytovat místní přístup, je zde přítomna a není regulována.

Uložení regulace *ex ante* alternativním poskytovatelům širokopásmového připojení – i když v jednoduché formě – může být vnímáno jako forma postihu za úspěšné podnikání, s omezenou přidanou hodnotou pro podporu hospodářské soutěže.

Nedostatek dostatečných důkazů o tom, že by nebyl kumulativně splněn test tří kritérií na územích patřících do segmentu B na trhu velkoobchodních služeb s centrálním přístupem poskytovaným v pevném místě pro výroby pro širokou spotřebu

Komise má za to, že analýza testu tří kritérií na trhu velkoobchodních služeb s centrálním přístupem provedená ČTÚ souvisí s vymezením segmentů A a B a závisí na něm, jakož i na určení místních trhů v segmentu B. Tyto závěry ČTÚ jsou předmětem vážných pochybností Komise a budou dále zkoumány během hloubkového posouzení v průběhu druhé fáze řízení. S ohledem na připomínky týkající se potenciálně příliš malých a nestabilních hranic trhů, které mají dopad na vymezení mezi konkurenčními a nekonkurenčními segmenty, ČTÚ neposkytl dostatečné důkazy o tom, že test tří kritérií není pro trh WCA v nekonkurenčním segmentu B splněn na celém území České republiky. Z hlediska žadatelů o přístup se zdá být nejdůležitější trh velkoobchodních služeb s centrálním přístupem.

Analýza testu tří kritérií na trhu velkoobchodních služeb s centrálním přístupem navíc souvisí se sporným určením významné tržní síly a navrhovanou regulací na trhu velkoobchodních služeb s místním přístupem a je na něm závislá. Pokud jde o první a druhé kritérium (značné a nikoli dočasné překážky vstupu na trh a trend směrem k účinné hospodářské soutěži), ČTÚ se mimo jiné domnívá, že i) překážky vstupu na trh jsou malé v důsledku předpokládané velkoobchodní regulace v segmentu B na předcházejícím velkoobchodním trhu s místním přístupem a v důsledku ii) iniciativ společných komerčních investic, které jsou buď ve fázi provádění, nebo jsou předmětem jednání. ČTÚ rovněž poukazuje na skutečnost, že velkoobchodní ceny účtované společností CETIN zůstávají nezměněny.

V tomto ohledu Komise konstatuje, že přinejmenším na některých zeměpisných trzích, na nichž by alternativní operátoři byli označeni za operátory s významnou tržní silou, by nebyla zavedena žádná regulace přístupu k místním velkoobchodním produktům. Proto by překážky vstupu pro ty operátory, kteří by zamýšleli vybudovat svou nabídku centrálního přístupu na základě vstupů z trhu WLA, zůstaly značné, a to z důvodu neexistence regulovaných nabídek přístupu v některých částech země.

ČTÚ navíc ve svém posouzení postrádá výhledovou analýzu komerčních iniciativ v oblasti společných investic, které jsou rovněž uvedeny v analýze testu tří kritérií. Na situaci na trhu může mít dopad povaha obchodních dohod (zejména stupeň otevřenosti). V této fázi není Komise přesvědčena, zda a do jaké míry by tyto dohody ovlivnily výsledek analýzy testu tří kritérií.

Komise nemůže v této fázi vyloučit, že posouzení testu tří kritérií na trhu velkoobchodních služeb s centrálním přístupem ze strany ČTÚ je správné, mimo jiné z důvodu stávající hospodářské soutěže mezi maloobchodními platformami. Vážné pochybnosti vyjádřené v souvislosti s analýzou testu tří kritérií, kterou ČTÚ provedl, však logicky vyplývají ze sporného navrhovaného vymezení trhu a posouzení významné tržní síly, neboť všechny tyto skutečnosti spolu souvisejí.

Závěr

Komise má vážné pochybnosti o slučitelnosti oznámených návrhů opatření s právem Unie, a zejména s cíli uvedenými v článku 3 kodexu, a domnívá se, že vytvářejí překážky pro vnitřní trh.

Komise poukazuje na to, že v souladu s čl. 32 odst. 4 kodexu se oznámené návrhy opatření týkajících se trhu velkoobchodních služeb s místním přístupem poskytovaným v pevném místě a trhu velkoobchodních služeb s centrálním přístupem poskytovaným v pevném místě pro výrobky pro širokou spotřebu v České republice nepřijímají po dobu dalších dvou měsíců.

Stanoviskem Komise k tomuto konkrétnímu oznámení nejsou dotčena stanoviska, která Komise může přijmout k jiným navrhovaným opatřením, jež jí byla oznámena.

V souladu s bodem 15 doporučení 2008/850/ES²² zveřejní Komise tento dokument na svých internetových stránkách. Má-li ČTÚ za to, že podle předpisů Unie a vnitrostátních předpisů o obchodním tajemství tento dokument obsahuje důvěrné informace, které by bylo žádoucí před zveřejněním odstranit, informujte o tom prosím Komisi²³ do tří pracovních dnů od doručení tohoto dopisu²⁴. Svou žádost prosím odůvodněte.

²² 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).

²³ E-mailem: CNECT-markets-notifications@ec.europa.eu

²⁴ Komise může informovat veřejnost o výsledku svého posouzení ještě před koncem uvedené třídenní lhůty.

V souladu s bodem 17 doporučení 2008/850/ES Komise tento dokument zveřejní na svých internetových stránkách a vyzve třetí strany, aby do pěti pracovních dnů předložily připomínky k tomuto dopisu s vážnými pochybnostmi.

S pozdravem

*Za Komisi
Thierry Breton
člen Komise*

ÚŘEDNĚ OVĚŘENÝ OPIS
Za generální tajemnici

Martine DEPREZ
Ředitel
Rozhodování a jednání ve sboru
EVROPSKÁ KOMISE