

Formulář pro uplatnění připomínek, stanovisek a názorů

NÁZEV NÁVRHU OPATŘENÍ KE KONZULTACI:

Analýza trhu č. A/5/XX.2014-YY, trh č. 5 – velkoobchodní širokopásmový přístup v sítích elektronických komunikací

IDENTIFIKAČNÍ ÚDAJE DOTČENÉHO SUBJEKTU:

Obchodní firma / název / jméno a příjmení: TELEFÓNICA CZECH REPUBLIC, a.s.

IČO (bylo-li přiděleno): 601 93 336

Kontaktní osoba (vč. telefonního čísla a adresy elektronické pošty):

Jana Hays, tel. 720 762 224, jana.hays@telefonica.com (jana.hays@o2.cz)

DŮVĚRNOST POSKYTNUTÝCH INFORMACÍ:

Český telekomunikační úřad bude považovat zde poskytnuté informace za důvěrné, pouze pokud je dotčený subjekt označí jako důvěrné nebo jako obchodní tajemství.

Český telekomunikační úřad si vyhrazuje právo použít poskytnuté údaje, s výjimkou údajů označených jako důvěrné nebo jako obchodní tajemství, a tyto údaje též uveřejnit podle Pravidel Českého telekomunikačního úřadu pro vedení konzultací na diskusním místě.

Pokud dotčený subjekt označí připomínku, popřípadě její část, za důvěrnou nebo jako obchodní tajemství, pak taková připomínka nebude uveřejněna na diskusním místě. Obdobně se postupuje i v případě stanovisek a názorů.

Připomínky, které nebudou uveřejněny na diskusním místě, se podle čl. 9 odst. 3 Pravidel Českého telekomunikačního úřadu pro vedení konzultací na diskusním místě nevypořádávají.

I. PŘIPOMÍNKY K JEDNOTLIVÝM ČÁSTEM / USTANOVENÍM NÁVRHU OPATŘENÍ: ANALÝZA TRHU Č. 5 – VELKOOBCHODNÍ ŠIROKOPÁSMOVÝ PŘÍSTUP V SÍTÍCH ELEKTRONICKÝCH KOMUNIKACÍ

Společnost Telefónica Czech Republic, a.s. („Telefónica“) vítá možnost vyjádřit se k návrhu a předkládá níže uvedené připomínky:

OBECNÉ PŘIPOMÍNKY

1. Připomínáme, že předmětný návrh analýzy trhu č. 5 navazuje na předchozí verzi zveřejněnou 29.2.2012, ve které Úřad dospěl k závěru, že „*vliv konkurence je ze strany operátorů kabelových televizí a WiFi operátorů natolik silný, že významným způsobem omezuje volnost stávajícího SMP operátora při nastavování jeho velkoobchodních cen.*“¹ Rovněž v předmětném návrhu analýzy Úřad konstatuje významné omezení SMP operátora, kterým byla stanovena společnost Telefónica, ze strany nezávislých poskytovatelů na maloobchodním trhu. V tomto kontextu proto obecně vnímáme negativně, jak Úřad přechází od původního návrhu částečného uvolnění regulace z důvodů zvyšující se infrastrukturní konkurence na trhu naopak ke zpřísnění regulace v podobě nových nápravných opatření, zejména povinnosti zpřístupnění i optických sítí a zřízení nového přístupového bodu.
2. Telefónica má námítky vůči navrhované povinnosti zpřístupnění optické přístupové sítě. Rámcová směrnice² vyžaduje, aby opatření přijatá národními regulačními orgány za účelem naplnění cílů směrnice byla přiměřená. Podle údajů Úřadu drží Telefónica v přístupech FTTH na relevantním trhu pouze 0,2% podíl (graf č. 15) a to z důvodu, že se jedná o vesměs pilotní projekty optických sítí. Uložení povinnosti zpřístupnění těchto sítí přes zanedbatelný podíl na trhu je nejenom nepřiměřené, ale rovněž demotivující z hlediska budoucích investic společnosti do sítí nové generace.
3. Návrhy Úřadu v oblasti stanovení KPIs, SLAs a povinnosti rovnocennosti vstupů pro optické přístupy považujeme v uvedeném rozsahu za nepřiměřené. Ačkoliv Úřad rozsah těchto opatření odůvodňuje zohledněním Doporučení o nediskriminaci³, v souladu s tímto Doporučením je nezbytné, aby Úřad vyvážil uložení celého rozsahu opatření vůči přínosům pro hospodářskou soutěž a nákladům na implementaci na straně SMP operátora.

KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY

4. Řádek 796

Cílem sekce je popsat základní rysy maloobchodního trhu ještě před jeho vlastním vymezením pro účely analýzy, proto považujeme uvedení i mobilních přístupů (grafy 4a a 4b) za užitečné. Nelze souhlasit s tím, že uvedení mobilních přístupů by mohlo být zavádějící kvůli kumulaci několika technologií např. u větších firem. Takovým

¹ Analýza trhu č. 5, 29.2.2012, s.88

² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací, v znění směrnice 2009/140/ES

³ Doporučení Komise ze dne 11. září 2013 o konzistentních povinnostech nediskriminace a metodikách výpočtu nákladů s cílem podpořit hospodářskou soutěž a zlepšit podmínky pro investice do širokopásmového připojení (2013/466/EU)

uvažováním by mohlo dojít k metodickým chybám, např. i neuvedení WiFi přístupů, protože např. některé firmy mohou využívat jak WiFi, tak FTTx přístupy.

5. Řádek 1139 a tabulky 2, 4, 7, 10

Úřad dokládá průměrnou rychlost downloadu širokopásmového připojení u různých technologií pomocí měření na serveru DSL.cz. Analýza ovšem neobsahuje ani neodkazuje na metodologii měření, která by podle našeho názoru měla být nedílnou součástí analýzy. Není například zřejmé, proč bylo zvoleno měření právě v lednu 2014, kolik měření proběhlo, proč byl pro měření zvolen právě server DSL.cz, atd. Zveřejnění metodologie je nutné pro vyjasnění omezení a zakreslení, ke kterým může jejím vlivem docházet. Pro měření s jasnou metodologií odkazujeme na studii od společnosti SamKnows vypracovanou pro Evropskou komisi,⁴ jejíž výsledky se od údajů v analýze liší.

Nesouhlasíme s tím, aby jediné u přístupů xDSL byla poměřována maximální dosažitelná rychlost v rámci tarifu a „skutečná“ rychlost připojení.

6. Řádek 2374

Úřad nepovažuje CATV sítě za substitut na velkoobchodním trhu z důvodů dalšího nerozšiřování tohoto typu sítě, omezeného pokrytí a neexistence velkoobchodní nabídky. S vyloučením z relevantního trhu a s tímto odůvodněním nelze souhlasit. Nerozšiřování CATV sítí nemůže být bráno jako důvod k jejich omezené nahraditelnosti, protože nedochází k útlumu služeb na nich poskytovaných, právě naopak, dochází k zvyšování jejich kvality. V tomto bodě je situace u CATV sítí srovnatelná se sítěmi xDSL, u nichž také nedochází k dalšímu rozšiřování. Co se týče omezeného pokrytí, připomínáme, že tyto sítě se nachází v obcích, které zahrnují srovnatelný počet obyvatel, jak je tomu u FTTx sítí a dosahují třetího nejvyššího tržního podílu podle technologií. K poslednímu důvodu, neexistenci velkoobchodní nabídky, odkazujeme na naše připomínky k předchozí verzi analýzy trhu č. 5 z května 2013, kde uvádíme příklady realizace velkoobchodní nabídky u CATV sítí.

Dále upozorňujeme, že návrh nového Doporučení o relevantních trzích ve Vysvětlujícím memorandu zohledňuje významný vliv přechodu CATV sítí na standard DOCSIS 3.0 na konkurenční situaci na trhu širokopásmového přístupu a nabádá národní regulační orgány k pečlivému posouzení jejich zahrnutí do relevantního trhu.⁵

7. Řádek 2495

I v důsledku výše uvedeného vyloučení CATV sítí jako substitutu na relevantním trhu Úřad v sekci 2.2.1.2. konstatuje téměř homogenní konkurenční podmínky na vymezeném relevantním trhu z důvodů dosud nízkého pokrytí území FTTx sítěmi (16% území ČR), jejich nízkého tržního podílu (11%) a jednotných cen uplatňovaných subjekty na relevantním trhu v rámci jejich nabídky. Rovněž argumentuje, že nelze vymezit dostatečně stabilní oblasti, kde by se konkurenční podmínky lišili, ovšem nevylučuje tuto možnost do budoucna.

Telefónica nesouhlasí s konstatováním Úřadu a jeho argumentací. Přes dosud nízký tržní podíl působí jiní FTTx operátoři v obcích zahrnujících podle údajů Úřadu cca 58,9 %

⁴ Pro technologii xDSL v ČR byl například naměřen poměr mezi „inzerovanou“ a skutečnou rychlostí 70,67%. Quality of Broadband Services in the EU, October 2013, s. 86,

http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=4996

⁵ Draft Explanatory Note on relevant markets, 24.1.2014, s. 39,

http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=4190

obyvatel ČR. Zároveň se vyznačují nejdynamičtějším růstem nových přístupů. Rozhodně tedy podle našeho názoru nelze „téměř“ homogennost konkurenčních podmínek v České republice odůvodnit lokálností FTTx sítí. S ohledem na prospektivní charakter analýzy by měl Úřad posuzovat i plány operátorů pro výstavbu sítí, které Úřad získal v kontextu projektu průzkumu NGA sítí v České republice v roce 2013. Jak Úřad získaná data v analýze zohlednil?⁶

Klademe si otázku, jaké jiné podmínky by musely nastat, aby Úřad byl schopen vymezit dostatečně stabilní hranice oblastí s odlišnými konkurenčními podmínkami v budoucnu, pokud tak nečiní v současnosti. S výjimkou případu deregulace na celém území republiky by se v budoucnu musel Úřad tak jako tak vypořádat s nutností stanovení hranic konkurenčních oblastí. V tomto kontextu upozorňujeme na konzultační dokument BERECu k revizi pozice ohledně geografických aspektů analýzy trhů⁷, který bere v úvahu v případě konkurence mezi několika sítěmi potřebu zvolení administrativních jednotek pro geografickou segmentaci trhu, za podmínky prokázání homogenity prostředí uvnitř těchto jednotek.

Odůvodnění homogenity konkurenčního prostředí uplatňováním jednotných cen všemi operátory na jimi pokrytém území je rovněž předmětem výše uvedeného dokumentu. Upozorňuje na to, že je nutné analyzovat maloobchodní ceny z pohledu spotřebitele, protože průměr cenové úrovně a rozptyl cen přístupů v „konkurenčních“ a „nekonkurenčních“ oblastech se může značně lišit i přes jednotnou cenovou politiku operátorů.⁸

8. Řádek 3456

Z textu sekce 3.1.3.1. vyplývá, že hodnocení finančních překážek přechodu k jinému poskytovateli nesvědčí ve prospěch významné tržní síly společnosti Telefónica a nefinanční překážky Úřad neanalyzoval. Přesto celkově je kritérium vyhodnoceno jako svědčící v prospěch SMP společnosti Telefónica. Žádáme o úpravu hodnocení kritéria a jeho zohlednění v celkovém hodnocení významné tržní síly.

9. Řádek 4446

Úřad uvádí, že s ohledem na Doporučení o nediskriminaci⁹ navrhne úpravu povinnosti umožnit dohodu o úrovni poskytovaných služeb (SLA). V textu blíže určuje osm ukazatelů poskytování velkoobchodní služby, které by měli být předmětem základní úrovně SLA.

Předně uvádíme, že v současné době je poskytování dohod o SLA volitelnou součástí referenční nabídky, ale zaznamenáváme velmi malý zájem o jejich uplatnění.

Rozsah požadavků Úřadu na obsah SLA považujeme za nepřiměřený. Jako nepřijatelné se nám jeví nastavení výše základní úrovně SLA podle průměru dosavadních hodnot. Je

⁶ Například Indikativní mapa tzv. černých, šedých a bílých míst poukazuje na zásadně odlišné konkurenční podmínky v některých okresech, či celých krajích.

http://www.ctu.cz/cs/download/pruzkum_nga/mapy/ceska_republika_2014.png

⁷ Draft review of the BEREC Common Position on geographical aspects of market analysis (definition and remedies), 5.12.2013, http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/download/0/3917-review-of-berec-common-position-on-geogr_0.pdf

⁸ Využití tohoto přístupu viz např. Commission decision concerning case UK/2010/1123: Wholesale broadband access market, 1.10.2010

⁹ Doporučení Komise ze dne 11. září 2013 o konzistentních povinnostech nediskriminace a metodikách výpočtu nákladů s cílem podpořit hospodářskou soutěž a zlepšit podmínky pro investice do širokopásmového připojení (2013/466/EU)

tím narušen princip, že hodnoty garantované úrovně služeb v základní úrovni by měly být nanejvýš rovny hodnotám pro vlastní služby.¹⁰

Dále k tomuto bodu společnost Telefónica Czech Republic, a.s. uvádí, že navrhované opatření má být uloženo v rámci regulace podniku s významnou tržní silou podle § 51 odst. 5 písm. d) zákona č. 127/2005 Sb. (ZoEK) („Úřad podle výsledku analýzy relevantního trhu stanoví rozhodnutím podnik s významnou tržní silou a uloží mu jednu nebo zároveň několik z následujících povinností přístupu k specifickým síťovým prvkům a přiřazeným prostředkům podle § 84 ZoEK“).

Pro tento případ zákon stanoví jasná kritéria v § 84 ZoEK. Podle § 84 odst. 2 ZoEK je Úřad oprávněn rozhodnutím uložit zejména povinnost

a) poskytovat přístup třetím stranám ke specifikovaným síťovým prvkům nebo prostředkům, včetně zpřístupnění prvků sítě, které nejsou aktivní, nebo účastnického vedení, s cílem mimo jiné umožnit volbu nebo předvolbu operátora a nabídku dalšího prodeje účastnického vedení,

b) nezrušit přístup k již poskytnutým prostředkům, pokud podnik využívající přístup plní své závazky plynoucí z uzavřené smlouvy o přístupu,

c) poskytovat specifikované služby za účelem dalšího prodeje třetími stranami,

d) poskytovat volný přístup k technickým rozhraním, protokolům nebo k jiným klíčovým technologiím, které jsou nezbytné pro interoperabilitu služeb nebo služby virtuálních sítí,

e) poskytovat společné umístění nebo jiné formy sdílení přiřazených prostředků,

f) poskytovat specifikované služby potřebné k zajištění interoperability služeb mezi koncovými body (služba konec - konec) pro uživatele včetně prostředků pro služby inteligentních sítí nebo roamingu ve veřejných komunikačních sítích,

g) poskytovat přístup k systémům provozní podpory nebo podobným softwarovým systémům nezbytným k zajištění spravedlivé hospodářské soutěže při poskytování služeb,

h) propojovat sítě nebo síťová zařízení,

i) poskytovat přístup k přiřazeným službám.

Úřad je oprávněn v rozhodnutí o uložení povinnosti přístupu stanovit k těmto povinnostem technické nebo provozní podmínky tak, aby byl zajištěn běžný provoz sítě na základě principu spravedlnosti, proporcionality a včasnosti.

Z výše uvedených ustanovení je zřejmé, že regulace nemůže vycházet z arbitrárního stanovení hodnot Úřadem. Regulace, má-li být uplatňována v souladu s principy demokratického právního státu, má využívat pouze takových nástrojů a takových metod, které jsou nezbytné a postačují k dosažení vytyčeného cíle a co nejméně poškozují dotčený subjekt (čl. 2 a 4 Listiny a § 2 odst. 3 spr. řádu: „Správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen "dotčené osoby"), a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.“

¹⁰ Best practice 2a, Report on ERG best practices on regulatory regimes in wholesale unbundled access and bitstream access, ERG (07) 53 WLA WBA BP final 080604

Jestliže se v úpravě regulačních nástrojů uplatňuje hierarchie od mírnějšího k přísnějšímu, je třeba vždy volit ty metody a přístupy, které již vedou k řešení úřadem vytyčeného problému na straně jedné a na straně druhé které zároveň, co nejméně zasahují (pouze v nezbytném rozsahu) do práv regulovaných subjektů.

Jakékoli podmínky pro kvalitu sítě a služeb touto sítí poskytovaných je tedy zapotřebí stanovovat tak, aby společnost Telefónica Czech Republic, a.s.

a) byla tyto podmínky vůbec schopna plnit, aniž by musela jen z důvodů regulace na velkoobchodní úrovni vynakládat další nadbytečné investice,

b) nebyly tyto podmínky přísnější (lepší), než kterých je společnost Telefónica Czech Republic, a.s. schopna pro poskytování svých vlastních maloobchodních služeb.

10. Řádek 4849

Poznámka pod čarou č. 95: Podle Doporučení o nediskriminaci by se vyhodnocování stlačování marží mělo provádět zvláště pro nejvýznamnější maloobchodní nabídku postavenou na NGA sítích.

11. Řádek 4989

Rozsah navrhovaných ukazatelů výkonnosti (KPI) považujeme za nepřiměřený, zvláště v tom kontextu, že ani jeden z podnětů posuzovaných Úřadem nevedl k zjištění porušování povinnosti nediskriminace ze strany společnosti Telefónica. Považujeme za nešťastné, že Úřad navrhuje některé ukazatele bez toho, aby si ověřil, jestli je Telefónica vůbec schopna je měřit a vykazovat. Bod 23 Doporučení o nediskriminaci přitom zdůrazňuje: „*Při ukládání klíčových ukazatelů výkonnosti by vnitrostátní regulační orgán měl zohlednit stávající měření výkonnosti, i kdyby se používala pouze pro interní účely operátora s významnou tržní silou.*“ Měření ukazatelů navrhovaných Úřadem by si vyžádalo nejenom vytvoření nových reportů, ale hlavně nutnost přestavby některých systémů a procesů. Například měření ukazatele spolehlivost fungování objednávkových systémů by vyžadovalo speciální softwarovou nadstavbu nad stávajícím objednávkovým systémem, kterou by se monitorovali jeho výpadky. Změna systémů a procesů by zcela jistě vedla k dodatečným nákladům v řádech milionů korun, které by Telefónica musela vynaložit bez jakéhokoli výhledu návratnosti.

12. Řádek 5045

Úřad navrhuje pro přístupy realizované prostřednictvím optických sítí uložení povinnosti nediskriminace formou rovnocennosti vstupů (Eol) a dále upřesňuje harmonogram zavádění Eol.

Telefónica s odkazem na výše uvedenou obecnou připomínku nesouhlasí s uložení povinnosti zpřístupnění optických sítí z důvodu nepřiměřenosti opatření. V důsledku toho je podle našeho názoru povinnost zpřístupnění formou Eol nepřijatelná. Úřad v odůvodnění o neuložení cenové regulace mechanicky postupuje podle vybraných článků Doporučení o nediskriminaci a nezohledňuje přitom ani jistou míru flexibility, kterou jinak Doporučení poskytuje pro regulační orgány, ani právně významnější principy regulace (přiměřenost, odůvodněnost) obsažené v Rámcové směrnici.

Především upozorňujeme na bod 58 Doporučení o nediskriminaci, který stanoví, že „*Podmínky stanovené v bodech 48–57 by neměly být považovány za vyčerpávající výčet okolností, kdy mohou vnitrostátní regulační orgány rozhodnout, že neuloží regulované ceny za přístup k velkoobchodním vstupům založeným na síti NGA. V závislosti na*

prokázání účinně rovnocenného přístupu a na podmínkách hospodářské soutěže, zejména pokud jde o účinnou hospodářskou soutěž na základě infrastruktur, mohou existovat další scénáře, kdy uložení regulovaných velkoobchodních cen za přístup není podle předpisového rámce odůvodněné.“

Dále, i v případě, že regulační orgán dojde k závěru, že uložení povinnosti nediskriminace je nezbytné, forma (EoI / EoO) a úroveň rovnocenného přístupu by měly být posuzovány s ohledem na náklady na dodržování povinnosti a vůči přínosům pro hospodářskou soutěž (bod 7 Doporučení) a očekávané poptávce po dotčeném velkoobchodním vstupu (bod 8 Doporučení). S ohledem na uvedené a na recitál č. 15 Doporučení jsme přesvědčeni, že forma rovnocennosti vstupů by nebyla přiměřeným opatřením pro služby VDSL poskytované z kabinetů (FTTC), protože jeho plnění by si vyžádalo rozsáhlé úpravy stávajících systémů pro poskytování produktů.

Vzhledem k tomu, že Telefónica v současné době služby postavené na FTTH na maloobchodě komerčně nenabízí (O2 Fiber je pilotní projekt), harmonogram zavedení EoI navrhovaný Úřadem by pro nás de facto znamenal povinnost zřízení nové maloobchodní i velkoobchodní služby do osmi měsíců od nabytí právní moci rozhodnutí. Úřad ale není oprávněn ukládat povinnosti zřízení velkoobchodních služeb nad rámec replikovatelnosti vlastních služeb a navíc v nespelnitelném termínu. Povinnost uplatňovat rovnocennost vstupů u velkoobchodních služeb zpřístupnění FTTH by Úřad podle našeho názoru mohl vyžadovat teprve tehdy, pokud by Telefónica začala nabízet vlastní komerční služby FTTH.

13. Řádek 5055

Slovo „využije“ navrhujeme nahradit slovem „zohlední“.

14. Řádek 5118

V rámci povinnosti umožnit přístup ke specifickým síťovým prvkům a přiřazeným prostředkům Úřad setrvává na definování nové povinnosti pro společnost Telefónica a to umožnění nového bodu přístupu, který bude umístěný v lokalitě hraničních síťových prvků REN. Telefónica trvá na námitkách uvedených v rámci konzultace analýzy trhu č. 5 v květnu 2013.

Zejména postrádáme v textu návrhu analýzy odůvodnění nově navrhované povinnosti anebo její bližší specifikaci v návaznosti na zjištěné nedostatky fungování trhu a nedostatečnost současných nápravných opatření. Úřad na žádném místě analýzy nekonstatuje neuspokojivý stav nabídky velkoobchodního širokopásmového přístupu. (OBCHODNÍ TAJEMSTVÍ)

Úřad krátce odůvodňuje novou povinnost tím, že umožní alternativním operátorům diferencovat své služby. Ovšem z hlediska řízení agregace by přístupový bod na REN nenabízel lepší podmínky než v současnosti nabízená služba Carrier IP Stream a to z důvodu charakteristiky přístupové sítě.

Upozorňujeme Úřad, že zřízení nové služby by si vyžádalo významné prostředky na investice do síťových elementů a rovněž na implementaci nové nabídky v systémech společnosti.

Vzhledem k tomu, že dosud Telefónica neeviduje ze strany velkoobchodních partnerů projevy vážného zájmu o takovou službu, je otázkou míra jejího využití a tím i jejího přínosu pro soutěž na trhu. Obáváme se, že zájem ze strany velkoobchodních partnerů může být, stejně jako u služby Vysunutá kolokace, pouze deklarovaný a nezávazný bez

reálného záměru využití. Telefónica by zřízením služby bez zajištěného odběru podstupovala značné riziko.

Žádáme, aby Úřad tuto povinnost neukládal, anebo alespoň upřesnil, že zřízení nové služby bude podmíněno závazným zájmem ze strany velkoobchodních partnerů o odběr takového množství služeb, které zajistí návratnost vložených investičních prostředků.

II. STANOVISKA A NÁZORY K NÁVRHU OPATŘENÍ:

(Český telekomunikační úřad k uplatněným stanoviskům a názorům přihlédne při konečném znění opatření, avšak nevypovídá je.)

Neuplatňujeme.

Datum: 16.5.2014

Jméno a příjmení, funkce oprávněné osoby:

Mgr. David Voska, ředitel pro regulační záležitosti

Podpis oprávněné osoby*):

*) V případě zaslání tohoto formuláře elektronickou poštou nutno opatřit příslušnou datovou zprávu uznávaným elektronickým podpisem.