

Diskusní podklad k jednání u kulatého stolu k tématu telekomunikačního balíčku

20. srpna 2014, v budově Úřadu vlády

Úřad vlády ve spolupráci s Ministerstvem průmyslu a obchodu a Českým telekomunikačním úřadem pořádá neformální jednání u kulatého stolu, jehož cílem je poskytnout širokému okruhu zainteresovaných subjektů prostor pro diskusi o tématu telekomunikačního balíčku, a to i s ohledem na aktuální vývoj vyjednávání na úrovni EU. Podněty vzešlé z debaty u kulatého stolu budou využity při následné aktualizaci rámcové pozice ČR.

Ministerstvo průmyslu a obchodu, které je gestorem tzv. telekomunikačního balíčku, připravilo ve spolupráci s Českým telekomunikačním úřadem pro účely jednání u kulatého stolu diskusní podkladový dokument k projednávanému tématu. Dokument podává stručné informace o zásadních aspektech balíčku, kterými jsou harmonizace přidělování rádiového spektra, sdružení evropských regulátorů BEREC, síťová neutralita a regulace mezinárodního roamingu. Materiál reflektuje jak původní návrh Evropské komise, tak některé významné pozměňovací návrhy Evropského parlamentu. Obsahuje také diskusní otázky, které by měly podnítit debatu o českých postojích a prioritách, které by ČR měla prosazovat v průběhu dalšího projednávání tohoto návrhu.

Základní charakteristika

Dne 11. září 2013 zveřejnila Evropská komise (dále „Komise“ nebo „EK“) návrh nařízení stanovující opatření týkající se jednotného evropského trhu elektronických komunikací a k dosažení propojeného kontinentu, kterým se mění směrnice 2002/20/ES, 2002/21/ES a 2002/22/ES a nařízení (ES) č. 1211/2009 a (EU) č. 531/2012 (dále jen „návrh nařízení“).

Podle Komise je cílem návrhu posun směrem k jednotnému trhu elektronických komunikací, kde občané i podniky budou mít přístup ke službám elektronických komunikací bez ohledu na to, kde v Unii jsou tyto služby poskytovány. Podnikatelé působící v oblasti elektronických komunikací tak budou moci působit kdekoliv v EU, kde mají provozovnu či zákazníky.

Návrh nařízení průběžně projednává pracovní skupina Rady pro telekomunikace a informační společnost. Tato skupina zatím projednala návrh Komise článek po článku, přičemž prakticky ve všech částech textu se valná většina ČS shoduje na kritickém postoji k němu.

Hlasování o návrhu nařízení v plénu Evropského parlamentu (EP) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0281+0+DOC+XML+V0//CS>) proběhlo dne 3. 4. 2014. EP schválil v 1. čtení své stanovisko a řadu pozměňovacích návrhů.

V současné situaci není zřejmé, a nejsou ani k dispozici žádné indikace, jakým způsobem se rozhodne italské předsednictví (IT PRES) projednávat návrh nařízení dál. Pracovní skupina Rady se má návrhu dál věnovat v září. Následující text tedy reflektuje jak původní návrh Komise, tak i hlavní změny navržené EP s tím, že v tuto chvíli je možné připravovat na úrovni ČR aktualizované stanovisko a přizpůsobit svůj postoj nejnovějším variantám textu, které jsou prozatím k dispozici.

ČR souhlasí, že jednotný trh elektronických komunikací je základem digitální ekonomiky, přičemž sdílí myšlenku využití potenciálu růstu, konkurenceschopnosti a zaměstnanosti, který může jednotný trh nabídnout prostřednictvím rozvoje elektronických komunikací. Dokončení jednotného telekomunikačního trhu by mělo zvýšit konkurenceschopnost, míru inovací a investice do sítí nové generace v Evropě, odstranit přetrvávající administrativní překážky a zlepšit užitek pro spotřebitele a uživatele. Takový telekomunikační trh je podstatnou podmínkou pro plně funkční jednotný trh EU.

Nemá smysl pokoušet se urychlovat jednání o návrhu na úkor kvality práce při hledání kompromisu v nejvíce diskutabilních částech, zejména pokud jde o rádiové spektrum, síťovou neutralitu, mezinárodní roaming a BEREC.

Problémem tohoto návrhu zůstává, že neprošel širokou veřejnou konzultací, takže všichni dotčení spotřebitelé, podnikatelé a veřejné orgány nemohly sdílet své připomínky, komentáře a názory. Také je zásadní mít na paměti jeden ze základních principů regulačních rámců, a tím je předvídatelnost regulace. To je klíčový údaj pro investiční rozhodování a neměl by být v žádném případě porušován.

Tento materiál se z celého obsahu návrhu jednotného telekomunikačního trhu zaměřuje na následující oblasti:

- 1) správu rádiového spektra,**
- 2) BEREC,**
- 3) síťovou neutralitu,**
- 4) regulaci mezinárodního roamingu.**

Správa rádiového spektra

1) Původní návrh EK

Návrh EK směřuje k harmonizaci vstupů pro účely služeb elektronických komunikací prostřednictvím stanovení společných regulačních zásad použitelných pro členské státy při definování podmínek využívání rádiového spektra (čl. 9).

EK má být zmocněna k přijímání prováděcích aktů s cílem harmonizovat dostupnost rádiového spektra, lhůty pro přidělení a dobu platnosti práv k využívání rádiového spektra za účelem synchronizace dostupnosti harmonizovaných pásem a udělování práv, a pomocí konzultačního mechanismu (komitologické veto) může přezkoumat navrhovaná vnitrostátní opatření týkající se jeho přidělování a využívání (čl. 12, čl. 13). Tato ustanovení výrazně omezují národní kompetence a centralizují oblast správy spektra na úroveň EU.

Národní regulační úřady mají mít povinnost stanovit podmínky, za kterých lze odvolat nebo zrušit individuální oprávnění nebo právo na využívání v případě, že dané rádiové spektrum není trvale využíváno a poskytnout danému operátorovi příslušnou kompenzaci, pokud důvody nevyužívání nelze operátorovi přičíst (čl. 11).

Právo členských států vybírat poplatky za práva na užívání rádiových frekvencí v souladu s čl. 13 autorizační směrnice 2002/20/ES, ani kompetence národních regulačních úřadů

v oblasti uspořádání a využívání radiového spektra pro účely veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany není návrhem nařízení dotčeno (čl. 8), nicméně stanoví národním regulačním orgánům povinnost vybírat poplatky za práva na využívání rádiového spektra tak, aby optimální rozdělení mezi jednorázovými a periodickými platbami vedlo k rychlému rozšíření sítí (čl. 10 odst. 3).

Návrh dále zjednodušuje podmínky pro zavádění a poskytování bezdrátového širokopásmového přístupu s malým výkonem (Wi-Fi, malé buňky) s cílem posílit hospodářskou soutěž a definovat technické charakteristiky sítí (čl. 14, čl. 15).

2) Pozice EP

Návrh EP jde nad rámec návrhu EK a vkládá nový čl. 8a, který zavádí harmonizovaná pravidla týkající se některých aspektů flexibility užití spektra (převodu a pronájmu individuálních práv na využívání rádiových kmitočtů, zveřejňování informací o držitelích práv; čl. 8a odst. 1). Zejména stanovení minimální doby využívání spektra na období nejméně 25 let (čl. 8a odst. 3) za účelem stimulace investic může vést k závažnému narušení hospodářské soutěže, a to převážně při akceptaci retroaktivního prodloužení platnosti těchto licencí (čl. 8a odst. 5).

Návrh nicméně nebrání tomu, aby regulační orgány vydávaly dočasné licence a licence pro sekundární použití v harmonizovaném pásmu (čl. 8a odst. 6; čl. 12 odst. 2b).

EP dále konkretizuje v novém čl. 12 společný postup ČS v případě udělování individuálních práv na využívání radiového spektra za účelem synchronizace časového harmonogramu.

EP ruší v čl. 9 odst. 1 statut evropského poskytovatele elektronických komunikací a nediskriminační podmínky zacházení uplatňuje na veškeré poskytovatele elektronických komunikací.

Doplňující návrh EP upravuje ustanovení čl. 10 odst. 3 návrhu tak, aby bylo zajištěno optimální rozdělení mezi platbami předem a periodickými platbami a současně nebyly placeny déle než jeden rok předem a informace ohledně technických a regulačních podmínek spojených s právem na využívání spektra byly operátorům zpřístupněny před samotným zahájením aukce.

3) Dosavadní projednávání v Radě

V oblasti správy radiového spektra se některé členské státy (ČS) vyjádřily pro koordinované, ale samostatné postupy správy na národní úrovni. Důležité je sdílení osvědčené praxe, ale není nezbytné upravovat tuto oblast novým právním předpisem. Pravomoci členských států, resp. národních regulátorů, by měly zůstat zachovány.

ČS se obecně shodly na tom, že řada aspektů předkládaného návrhu má pozitivní charakter, např. snaha o harmonizaci přidělování spektra. Na druhou stranu již v současné době existuje řada nástrojů jak harmonizace dosáhnout. Existuje RSPG (Radio Spectrum Policy Group), platí RSPP (Radio Spectrum Policy Program) a podobně. ČS považují návrh za přehnaný vzhledem k existujícím možnostem. Právo veta Komise porušuje zásadu subsidiarity. Komise by měla veřejně oznámit záměr s harmonizace radiového spektra pro nejbližších 10 až 20 let,

nepostačuje výhled na 2 až 3 roky. Musí být předem známo, jak se bude situace vyvíjet. Naprostá většina ČS se vyslovila pro vyškrtnutí článků 12 a 13.

4) Diskusní otázky

- 1. Jaké přínosy shledáváte v celoevropském rozhodování o využití spektra navrhovaném Evropskou komisí? Spatřujete v této souvislosti nějaká rizika s ohledem na přesun pravomocí v oblasti správy rádiového spektra na EK, např. co se týče práva veta EK či synchronizování licenčních lhůt?**
- 2. V čem vidíte nevýhodu současného systému správy spektra?**

BEREC

1) Původní návrh EK

Návrh obsahuje změnu nařízení o BEREC (Body of European Regulators for Electronic Communications). Zejména s ohledem na ex ante regulaci trhu a s ohledem na to, že každý národní regulační orgán stále zodpovídá za svůj národní trh, by měly úpravy směřovat k větší konzistenci a stabilitě napříč EU s tím, že národní regulátoři mají analyzovat národní trhy a ukládat příslušné povinnosti držitelům jednotného evropského oprávnění tak, aby se zamezilo různorodým opatřením sledujícím nápravu stejného tržního selhání v různých národních státech, kde je podnikatel přítomen na trhu. Proto podle návrhu má mít Komise pravomoc požadovat zrušení platnosti uložených nápravných opatření pro společnosti s jednotným evropským oprávněním.

EK navrhuje způsob zajištění stability a strategického vedení sdružení BEREC v jeho činnostech s tím, že by Rada regulačních orgánů BEREC (dále jen BoR) měla být zastoupena předsedou zaměstnaným na plný úvazek, kterého jmenuje Rada regulačních orgánů na základě zásluh, dovedností a znalostí týkajících se účastníků na trhu elektronických komunikací. Volba předsedy by však proběhla pod dohledem EK, která by připravila i seznam uchazečů na post předsedy BoR. Jmenován by byl na dobu tří let s možností jednoho znovuzvolení. EK poukazuje i na potřebu dlouhodobé strategické vize pro BEREC. Ve svých návrzích EK neuznává, že BEREC již aktivně rozvíjí svoji strategickou vizi, v posledních dvou letech např. prostřednictvím své střednědobé strategie a pravidelných strategických workshopů.

2) Pozice EP

Pro zajištění nezávislosti BEREC na členských státech a na Komisi je důležité zajistit, aby sdružení BEREC vedl některý z jeho členů.

Návrhy se zaměřují na zajištění pokračování efektivní práce sdružení BEREC cestou harmonizace minimálního souboru pravomocí vnitrostátních regulačních orgánů, díky níž se budou moci všechny vnitrostátní regulační orgány plně podílet na fungování sdružení BEREC, a tím i dále zlepšovat schopnost sdružení BEREC účinně plnit svou úlohu.

3) Dosavadní projednávání v Radě

Při projednávání v Radě zazněla ze strany některých členských států obava, zda je vhodné, aby předseda BEREC byl zaměstnancem Úřadu BEREC. U úpravy fungování BEREC vyjádřily ČS své výhrady k faktickému posunu řízení této skupiny nezávislých sektorových regulátorů směrem k EK.

Řada států se také domnívá, že národní regulátoři by měli být nezávislí na názorech a rozhodnutích Komise a stejně tak pozice předsedy BEREC by měla být na Komisi nezávislá.

Některé členské státy dále upozornily, stejně jako BEREC a EP, na nutnost revize regulačního rámce, podložené důkladnou veřejnou konzultací s účastníky trhu a dalšími subjekty, v rámci které by byly identifikovány specifické regulační problémy (impact assessment).

4) Diskusní otázky

- 1. Jak efektivní se podle Vás ukázala dosavadní tříletá existence sdružení BEREC a v čem spočívá jeho přínos?**
- 2. Do jaké míry by měla být posílena role EK v rámci fungování BEREC, a to zejména s ohledem na nově navrhovanou volbu předsedy tohoto sdružení?**

Sít'ová neutralita

1) Původní návrh EK

Pro zajištění příslušné úrovně ochrany spotřebitelů napříč EU navrhuje harmonizaci práv koncových uživatelů, včetně povinnosti poskytovatelů zajistit neomezené připojení k jakémukoliv obsahu, aplikacím nebo službám, ke kterým koncový uživatel přistupuje (sít'ová neutralita), při použití pravidel řízení datového provozu s ohledem na obecný přístup k internetu. Cílem EK je zaručit vysokou úroveň ochrany spotřebitele včetně opatření vedoucích k zajištění zabezpečeného přístupu k otevřenému internetu. Zároveň návrh upřesňuje právní rámec upravující specializované služby vyšší kvality.

Ačkoli EK nedefinuje pojem sít'ové neutrality, sít'ovou neutralitu vymezuje:

- u koncových uživatelů:
 - svobodou přístupu k informacím a obsahu a jejich šíření, využívání aplikací a služeb,
 - svobodou uzavírat smlouvy s poskytovateli služeb přístupu k internetu týkající se objemu dat a rychlosti a v souladu s jakoukoli z těchto smluv týkajících se objemu dat využít jakoukoliv nabídku poskytovatelů internetového obsahu, aplikací a služeb,
- u poskytovatelů služeb:
 - svobodou uzavírat vzájemné dohody týkající se předání souvisejících objemů dat nebo provozu, jakožto specializovaných služeb s definovanou kvalitou služby nebo vymezenou kapacitou.

Poskytovatelé služeb přístupu k internetu nesmějí omezit svobody uživatelů tím, že budou blokovat, zpomalovat, zhoršovat nebo diskriminovat konkrétní obsah, aplikace nebo služby nebo jejich konkrétní třídy, s výjimkou případů, kde je zapotřebí uplatnit vhodná opatření týkající se řízení provozu.

EK zavádí následující definici „specializované služby“:

„Specializovanými službami“ se rozumí služby elektronických komunikací nebo jiné služby, které umožňují přístup ke konkrétnímu obsahu, aplikacím nebo službám, případně jejich kombinaci, a jejichž technické vlastnosti jsou mezi koncovými body kontrolovány, nebo které umožňují odesílat nebo přijímat data mezi určitým počtem subjektů nebo koncových bodů a nejsou nabízeny ani běžně používány jako náhrada za službu připojení k internetu.

Článek 24 v odst. 1 ukládá povinnost národním regulačním úřadům (dále „NRA“) monitorovat kvalitu a dostupnost služeb přístupu a účinky specializovaných služeb. NRA budou předkládat jednou ročně BERE Cu zprávu o monitorování kvality a dostupnosti. Podle odst. 2 budou NRA oprávněny ukládat poskytovatelům přístupu povinnost splnit minimální požadavky na kvalitu. EK může přijmout prováděcí akty, kterými stanoví jednotné podmínky pro plnění povinností dle článku 24.

2) Pozice EP

V oblasti síťové neutrality by podle EP mělo platit, že s veškerým provozem se zachází nediskriminačně, bez ohledu na odesílatele, příjemce, typ, obsah, zařízení, službu nebo aplikaci. Otevřenost internetu je klíčovým prvkem ekonomického růstu, konkurenceschopnosti, inovací a sociálního rozvoje.

Provoz by tedy operátoři neměli nijak omezovat, při zohlednění smluvně stanovených parametrů a nutné úrovně řízení datového provozu. O veškerých opatřeních s ohledem na řízení provozu musí být koncový uživatel přesně a úplně informován, s ohledem na možnost ovlivnění přístupu k informacím, obsahu, službám a aplikacím a jejich distribuci. Uvedená opatření musejí být transparentní, nediskriminační a přiměřená.

Koncoví uživatelé by měli mít právo svobodně přistupovat k obsahu a distribuovat jej, provozovat či užívat služby a aplikace a používat zařízení bez ohledu na umístění provozovatele či koncového uživatele.

Poskytovatelé přístupu k internetu by měli moci nabízet uživatelům specializované služby. Takové služby lze poskytovat, pouze pokud to umožní kapacita sítě, s ohledem na nutnost zachování kvality služby přístupu k internetu. Poskytovatelé přístupu k internetu se nesmějí chovat diskriminačně vůči funkčně ekvivalentním službám a aplikacím.

3) Dosavadní projednávání v Radě

Některé ČS jsou k textu návrhu v části týkající se síťové neutrality skeptické. Řada členských států žádá vyjasnit rozdíly a přesně stanovit, co návrh rozumí specializovanými službami a službami přístupu. Některé státy prosazují názor, že by neměl vzniknout balíček pouze pro uživatele, ale že je třeba brát ohled na také na podnikatelské subjekty, tj. vytvořit dostatečně vyvážený koncept mezi právem spotřebitele a otevřeným trhem. Článek 23 navrhuje některé

státy vyškrtnout. Některé ČS rovněž požadovaly upřesnit otázku prevence kriminality, podle nich není zřejmé, které národní orgány by za ni měly být odpovědné.

4) Diskusní otázky

- 1. Má být z Vašeho pohledu princip síťové neutrality zakotven v právním předpisu, a pokud ano, souhlasíte s definicí specializovaných služeb, jak ji navrhuje EP?**
- 2. Jaké nástroje by měli mít koncoví uživatelé, aby mohli kontrolovat parametry služby vyplývající ze smlouvy? Jaký máte názor na otázku objektivní měřitelnosti kvality služeb obecně?**

Mezinárodní roaming

1) Původní návrh EK

Komise předpokládá, že nařízení o mezinárodním roamingu III pravděpodobně samo o sobě nezmění chování uživatelů v zahraničí tak, aby odpovídalo jejich chování v domovském státě, takže nejspíš nepovede ani k ukončení roamingových „příplatků“ v rámci Evropy. Článek 37 proto pobízí operátory k poskytování roamingových služeb za domovské ceny. Podle návrhu se tak má dít na základě dobrovolných dvou- nebo vícestranných roamingových smluv, které umožní zavedení roamingových cen na domácí úrovni do července 2016. Takové roamingové smlouvy nejsou na trhu novinkou. Podle návrhu by se měly takové smlouvy uveřejňovat v zájmu jejich transparentnosti.

2) Pozice EP

Návrh zásadním způsobem (čl. 6a) pozměňuje obsah čl. 37, a to tak, že s účinností od 15. prosince 2015 navrhuje zrušit maloobchodní roamingové ceny za regulované roamingové odchozí a příchozí hovory, regulované roamingové odeslané SMS/MMS zprávy a regulované roamingové datové služby využívané na území EU. Na základě návrhu budou mobilní operátoři nabízet regulované maloobchodní roamingové služby na území EU za ceny domácích tarifů nabízených zákazníkům.

Aby bylo zabráněno anomální či nadměrné spotřebě maloobchodních roamingových služeb, návrh EP (čl. 6b) umožňuje poskytovatelům regulovaných maloobchodních roamingových služeb aplikovat tzv. „fair use“ kritéria způsobem, který umožní zákazníkům replikovat jejich spotřebitelské chování i v jiných členských státech EU. BEREC do 31. prosince 2014 po konzultacích se zájmovými skupinami a po spolupráci s EK vydá všeobecné pokyny pro aplikování „fair use“ kritérií uplatňovaných mobilními operátory v rámci maloobchodních kontraktů se zákazníky. Maloobchodní cenové stropy pro hlasové, SMS a datové roamingové služby (čl. 8, 10 a 13) zůstanou i po 16. prosinci 2015 zachovány pro případ, že spotřeba těchto služeb ze strany zákazníků dosáhne „fair use“ limitů aplikovaných podle čl. 6b návrhu EP.

3) Dosavadní projednávání v Radě

Řada ČS se shoduje na tom, že v oblasti mezinárodního roamingu je revize stávajícího nařízení naplánována na r. 2016, není proto vhodné přicházet nyní s novým konceptem; příplatky

na jednotném trhu místo nemají, současně je však třeba dbát také na právní jistotu jednotlivých soutěžitelů na trhu. ČS mají k navržené úpravě regulace mezinárodního roamingu množství výhrad. Některé členské státy také vyjádřily pochyby, zda bude možné tuto změnu bez důkladné analýzy a zohlednění rozdílů mezi ekonomikami jednotlivých ČS při jednání podpořit a dospět za tohoto stavu ke kompromisu. Přijetím nařízení v oblasti roamingu by podle některých států došlo k narušení právní jistoty, která má pro možné investice zásadní význam, a to i z pohledu možných dopadů na národní tarify.

4) Diskusní otázky

- 1. Jak vidíte ve světle platné, ale i navrhované regulace EK a EP, budoucnost komerčních nabídek roamingových služeb? Mají navrhované změny potenciál přispět k větší průhlednosti a stabilitě trhu?**
- 2. Co brání tomu, aby roamingové poplatky byly eliminovány v rámci samoregulace na trhu EU. Jak v současnosti český trh reflektuje nařízení „Roaming III“ ve smyslu možnosti poskytování roamingových služeb alternativním operátorem?**