

Revize předpisového rámce EU pro elektronické komunikace Stanovisko Českého telekomunikačního Úřadu

Evropská komise (dále jen „Komise“) zveřejnila v závěru června roku 2006 k odborné diskusi pracovní materiály, které se zabývají revizí regulačního rámce pro elektronické komunikace. Český telekomunikační úřad (dále jen „ČTÚ“) se procesu přípravy revize regulačního rámce detailně věnoval, a to jak na národní úrovni, tak i v rámci své účasti v příslušných mezinárodních organizacích.

S ohledem na Komisi uvedený požadavek předložit připomínky k diskutovaným materiálům, týkajícím se revize rámce, zpracoval ČTÚ samostatně toto své stanovisko, které prezentuje hlavní aspekty pohledu ČTÚ na předložený návrh revize rámce, když v ostatním uplatnil ČTÚ svůj vklad v rámci přípravy podkladů pro společné stanovisko skupiny evropských regulátorů (ERG).

Obecně

ČTÚ podporuje kroky Komise směřující k provedení revize současného právního rámce pro EK. Podle názoru ČTÚ je nutné k revizi přistoupit tak, aby výsledek ve svém důsledku vycházel ze základních principů současného rámce (transparentnost, předvídatelnost, technologická neutralita a pod.), a současně respektoval požadavky směřující ke zjednodušení regulačních procedur, podpoře investic, respektování technologického vývoje, posílení odpovědnosti národních regulačních orgánů a pod.

ČTÚ ve svém pohledu a formulaci připomínek vychází ze stanovisek IRG a ERG k revizi rámce. V další části se proto ČTÚ zaměřuje spíše na zdůraznění některých, z jeho pohledu podstatných připomínek, ale v některých vybraných případech uvádí i své odlišné doporučení.

Ad. Podpora investic do odvětví a nových technologií

ČTÚ je ve shodě s názorem ERG, že efektivní implementace regulačního rámce a současně i jeho správné nastavení na bázi prosoutěžních principů, podporuje investice do odvětví a technologií. To **však podle našeho názoru nevyklučuje další debatu nad možností postupného omezení sektorové regulace** (ex ante) při vhodně nastaveném procesu přechodu pod režim regulace soutěžní (ex post).

ČTÚ zásadně odmítá variantu postupu prostřednictvím tzv. strukturální separace. V tomto ohledu však ČTÚ, na rozdíl od stanoviska ERG, nepodporuje ani možnost posílení povinností nediskriminace prostřednictvím tzv. „funkční separace“.

Podle názoru ČTÚ však analýza dopadů (Impact Assessment) neobsahuje dostatečně konkrétní rozbor vlivu dosavadní podoby regulačního rámce a jeho navržených změn na míru investic do odvětví elektronických komunikací. V tomto smyslu je současně podle našeho názoru třeba podrobit dalšímu rozboru i možnost podpory rozvoje sítí nové generace (NGN) a investic do nich, např. v rámci zvažovaného omezení sektorové regulace.

Ad. Revize doporučení o relevantních trzích

Podle názoru ČTÚ je třeba, vedle diskuse o případné redukci počtu trhů, především diskutovat i o základním principu pro provádění analýz trhů, který by ponechal více volnosti národním regulátorům k provádění analýz pouze u trhů splňujících tříkriteriální test. Závěry takového „testování“ v případě trhů, kde tříkriteriální test neukázal potřebu analýzy trhu, bylo by možno podřídit notifikační proceduře i s možností veta ze strany Komise.

ČTÚ se vzhledem k podmínkám v České republice přiklání ke sloučení maloobchodních trhů přístupu v pevném místě „residential“ a „business“. Obdobně je třeba zvážit sloučení dalších takto dosud rozlišených dvojic trhů – trhy č. 3 a 5, 4 a 6.

ČTÚ podporuje takovou úpravu doporučení o relevantních trzích, která bude zohledňovat technologickou neutralitu při vymezení jednotlivých trhů.

Podle názoru ČTÚ je vhodné uvažovat i o definování určité „modifikované“ podoby analýzy relevantního trhu v případě těch trhů, kdy je z podstaty jejich definice zřejmé, že zde bude vždy SMP podnik (trhy č. 9 a 16). Taková „modifikovaná“ analýza by pak měla být zaměřena spíše na posouzení přiměřenosti nápravných opatření a ne již na samotné posouzení existence SMP podniku (to je jasné). V této souvislosti by revidované doporučení definovalo oprávnění NRA nevztahovat nápravná opatření na některé služby na takových trzích.

V souladu s pozicí ERG souhlasí ČTÚ s tím, že některé otázky, jako např. přenesená kupní síla, kritéria pro hodnocení společné dominance a pod., by měly být dále diskutovány v revizi Pokynů EK k hodnocení SMP ... (SMP Guidelines).

ČTÚ podporuje ponechání trhu č. 15 na seznamu relevantních trhů i přesto, že většina regulátorů tento trh shledala konkurenčním. Důvodem je ochrana virtuálních mobilních operátorů, kteří v některých zemích poskytují své služby. Potřeba provedení analýzy tohoto trhu by však byla determinována výsledkem tříkriteriálního testu (viz návrh v prvním odstavci této části).

Pokud Komise uplatní jinou regulaci roamingu, navrhuje ČTÚ odstranění trhu č. 17 ze seznamu relevantních trhů.

ČTÚ trvá na oprávnění NRA **posuzovat stav analyzovaného relevantního trhu i při zohlednění podmínek na maloobchodním trhu**. Podle našeho názoru existují velkoobchodní relevantní trhy, u kterých fakticky velkoobchodní trh neexistuje, a proto je třeba je posuzovat na základě podílů samozásobení a pro výsledky analýzy je pak rozhodující i situace na maloobchodním trhu. Zjištěný stav ovlivňuje i rozsah ukládaných nápravných opatření na příslušném velkoobchodním trhu.

Nad rámec problematiky změn Doporučení o relevantních trzích – pro případ, kdy budou některé z trhů ze seznamu vyjmuty, ČTÚ upozorňuje na potřebu vyjasnění ze strany Komise možných postupů národních regulátorů ve vztahu k dosud uloženým nápravným opatřením. Současná národní právní úprava umožňuje zrušení nápravných opatření pouze na základě zjištění, že příslušný trh je plně konkurenční. Pokud by analýza nadále nebyla prováděna, nebylo by možno nápravná opatření zrušit.

Ad. Zefektivnění přezkumů analýz trhů

ČTÚ nepodporuje stanovení minimálního standardu notifikace a vyjasnění minimálních důkazů nutných pro podporu tvrzení uváděných v notifikaci. Není účelné rigidně stanovit minimální výčet důkazů, který by musel být uplatněn i v případě, kdy by takový důkaz v konkrétním případě byl již nadbytečný a počet i váha takových důkazů se může značně odlišovat podle národních podmínek. Stejně tak v souladu s názorem ERG ČTÚ upozorňuje, že stanovení závazných harmonogramů by mohlo ve svém důsledku negativně ovlivnit kvalitu analýz a významně omezit rozhodování národních regulátorů o postupu analýz při respektování jejich dalších úkolů.

Ad. Konsolidace vnitřního trhu

ČTÚ nepodporuje rozšíření práva veta na navržená nápravná opatření. Dosavadní oprávnění Komise v případě, že nesouhlasí s navrženými nápravnými opatřeními, považujeme za dostatečná.

V tomto směru lze podle názoru ČTÚ souhlasit s argumenty ERG, např., že:

- rozhodování Komise o ukládaných nápravných opatřeních by popíralo jeden ze základních principů regulačního rámce a to provádět regulaci na základě znalostí národních (lokálních) trhů,
- rozhodování Komise by mohlo vést i k rozporu s výsledky vnitrostátní konzultace závěrů analýzy a uvažovaných nápravných opatření, čímž by význam takové konzultační procedury na národní úrovni poklesl,
- pouze národní regulační orgány mají skutečně dostatečnou podrobnou znalost situace na jednotlivých trzích, znalost dosavadních opatření a jejich realizace, znalost vlastního právního řádu, které jsou základem pro přijetí nejvhodnějšího nápravného opatření.

ČTÚ však nesouhlasí s návrhem ERG na rozšíření čl. 5 Přístupové směrnice o možnost NRA ukládat nápravná opatření i pro jiné případy než jsou v současnosti definovány v čl. 5, a to i vůči non-SMP operátorům.

ČTÚ dále nesouhlasí s posilováním role Komise v oblasti správy čísel. Podle našeho názoru není žádný relevantní důvod pro definování oprávnění Komise ve vztahu k číselným zdrojům.

ČTÚ proto nesouhlasí ani s představou vstupů Komise k očíslování „přeshraničních“ služeb na bázi negeografických čísel.

Podle názoru ČTÚ je třeba v oblasti číslování (stejně jako v oblasti správy rádiového spektra) preferovat harmonizační postupy v rámci příslušných odborných nadnárodních organizací při zachování příslušnosti správy číslovacího prostoru na národních regulačních orgánech.

Ad. Posilování ochrany spotřebitelů a práv uživatelů, a univerzální služba

ČTÚ nepodporuje změnu právního rámce pokud jde o změny povinností pro operátory v poskytování informací o rozsahu, sortimentu, cenách i kvalitě poskytovaných služeb. Současně stanovená pravidla poskytnutí takových informací veřejnosti dostatečně zajišťují a způsob jejich uplatňování je plně v působnosti národních regulátorů.

Stejně tak ČTÚ nepovažuje za nezbytné definovat oprávnění národních regulátorů ke stanovení minimálních požadavků na kvalitu poskytovaných služeb s cílem uspokojení potřeb uživatele. Podle našeho názoru **je třeba v této oblasti preferovat soutěžní chování poskytovatelů služeb.**

ČTÚ rozhodně podporuje další diskusi k problematice univerzální služby (Komisí avizovaná příprava tzv. Green Paper). V této souvislosti předpokládáme i diskusi nad aspektem technické a technologické neutrality tak, aby bylo i definováno oprávnění NRA při hodnocení potřeby ukládat povinnost univerzální služby zohlednit na trhu existující technické a technologické alternativy.

Podle názoru ČTÚ je správný přístup **dalšího nerozšiřování současného rozsahu služeb** v rámci univerzální služby s tím, že nadále bude v působnosti národního regulátora posouzení souboru služeb, jejichž poskytování bude v rámci univerzální služby uloženo.

Současně však ČTÚ doporučuje **postupovat směrem k postupnému omezování rozsahu univerzální služby**, kdy lze prokazatelně identifikovat uspokojení potřeb uživatelů na komerčním základě, či jejich zřejmý nezáměr o konkrétní služby z dosavadního rozsahu univerzální služby. V tomto smyslu lze podle názoru ČTÚ již nyní odstranit ustanovení o univerzálních seznamech a informačních službách.

ČTÚ proto ani nepodporuje uvažované rozšíření souboru služeb poskytovaných v rámci univerzální služby o širokopásmový přístup k Internetu. Především z pohledu České republiky lze pozorovat podstatný nárůst penetrace širokopásmového připojení a to na bázi mnoha alternativ technologického řešení (ADSL, CATV, FWA, WiFi). Dále je třeba vzít v úvahu i tu skutečnost, že zařazením širokopásmového připojení do univerzální služby by došlo k neúměrnému zvýšení nákladů.

ČTÚ podporuje zachování volnosti v uvážení členských zemí o způsobu financování univerzální služby buď ze státních zdrojů nebo prostřednictvím fondu, do kterého přispívají subjekty působící na trhu či kombinací obou forem.

ČTÚ nesouhlasí s návrhem na rozšíření přenositelnosti čísel i na jiné služby než telefonní čísla. V ČR nebyl signalizován žádný problém v této oblasti.

ČTÚ samozřejmě podporuje posílení dostupnosti informací o lokalizaci volajícího u emergency services. Tato otázka je podle našeho názoru aktuální zejména v souvislosti s rozvojem VoIP služeb. Je však třeba **v této souvislosti dostatečně zohlednit objektivně existující technologická omezení** a stanovit podmínky tak, aby nepředstavovaly neúměrné náklady na operátory, což by se mohlo ve svém důsledku promítnout do cen některých služeb.

Ad. Správa rádiového spektra

Podle názoru ČTÚ je třeba podporovat principiální změny směřující k eliminaci omezení pro nakládání se spektrem a princip technologické neutrality a neutrality služeb, ochrany před interferencemi a respektování práv a zájmů dosavadních uživatelů spektra.

ČTÚ nepodporoval uvažovaný postup Komise směřující k existenci jedné evropské agentury pro správu spektra. V tomto směru proto vítáme změnu názoru Komise, která tento záměr revokovala.

Podle názoru ČTÚ je vhodnější postup prostřednictvím aplikace harmonizačních mechanismů, které jsou ve správě spektra v rámci Evropské unie praktikovány již v současné době.

ČTÚ proto nesouhlasí s posilováním role Komise v oblasti správy rádiového spektra, z obdobných důvodů, pro které nesouhlasí se záměrem posílení role Komise při správě číslovacího prostoru.

Závěr

ČTÚ vítá záměr Komise podrobit současný regulační rámce revizi. Smyslem revize by přitom podle názoru ČTÚ měla být taková úprava, která v konečném důsledku povede k posílení principů jednoduchosti, jednoznačnosti, předvídatelnosti, přiměřenosti ale i potřebné efektivity a vymahatelnosti aplikovaných regulačních mechanismů. Stejně tak je podle názoru ČTÚ nezbytné dále prohloubit principy technologické neutrality. Připravované změny by samozřejmě měly ve svém důsledku také znamenat odstranění nadbytečné regulace a administrativní zátěže nejen regulačních orgánů ale i podnikatelů na trhu.

ČTÚ proto i nadále bude podporovat všechny návrhy na úpravu dosavadního rámce, které budou takové principy respektovat.