

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej”

(COM(2016) 591 final – 2016/0286 (COD))

(2017/C 125/09)

Samodzielny sprawozdawca: **Jorge PEGADO LIZ**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 24.10.2016 Rada Unii Europejskiej, 25.10.2016
Podstawa prawna	Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	11.1.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	25.1.2017
Sesja plenarna nr	522
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	118/0/4

1. Wnioski i zalecenia

1.1. W różnych opiniach EKES opowiadał się za wzmocnieniem zadań, kompetencji i uprawnień BEREC, tak aby organ ten dysponował niezbędnymi zdolnościami umożliwiającymi mu skuteczne wykonywanie funkcji regulacyjnej na poziomie europejskim.

1.2. Komitet wyraża więc ogólne poparcie dla wniosku Komisji.

1.3. Niemniej ubolewa, że Komisja nie zajęła się wcześniej wariantem 4, który niesłusznie odrzuca, ograniczając go jedynie do obszaru (wzmocnionej) współpracy lub koordynacji.

1.4. EKES twierdził już i nadal jest przekonany, że jedynie wariant pozwalający przekształcić BEREC w rzeczywisty organ regulacyjny będzie w stanie zapewnić w przyszłości odpowiednie uregulowania nowych usług informacyjnych na poziomie ogólnoeuropejskim lub światowym. Obecnie pozostają one w dużej mierze nieuregulowane bądź podlegają niejasnym ramom (M2M, OTT i inne obszary niezwykle ważne dla UE, takie jak roaming czy rynki transnarodowe) lub paneuropejskim wiążącym procedurom dotyczącym przydziału konkretnych częstotliwości.

1.5. Na dokładny przegląd i dogłębną analizę zasługuje skład, organizacja i funkcjonowanie Rady Odwoławczej, tak aby zagwarantować jej faktyczną niezawisłość i wyłączenie w każdej sytuacji oraz odpowiedni system środków, zwłaszcza w wypadku decyzji dotyczących sporów transgranicznych.

2. Streszczenie wniosku

2.1. W komunikacie z maja 2015 r. „Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy”⁽¹⁾ („strategia j.r.c.”) Komisja stwierdziła, że zmiany na rynku i w otoczeniu technologicznym sprawiają, że konieczne jest wzmocnienie ram instytucjonalnych przez zwiększenie roli Organu Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej („BEREC”). W rezolucji „W kierunku aktu o jednolitym rynku”⁽²⁾ Parlament Europejski wezwał Komisję do dalszej integracji jednolitego rynku cyfrowego i zapewnienia skuteczniejszych ram instytucjonalnych. Jednym ze środków byłoby wzmocnienie roli, zdolności

⁽¹⁾ Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 176.

⁽²⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 stycznia 2016 r.: „W kierunku aktu o jednolitym rynku cyfrowym” (TA(2016) 0009).

i uprawnień decyzyjnych BEREC w celu promowania spójnego stosowania ram regulacyjnych łączności elektronicznej, umożliwienia skutecznego nadzoru BEREC nad rozwojem rynku wewnętrznego i wsparcia tego organu w rozwiązywaniu sporów transgranicznych.

2.2. Obecny wniosek należy rozważać w powiązaniu z wnioskiem dotyczącym dyrektywy ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej⁽³⁾, w której powierzono BEREC dodatkowe zadania mające pomóc zagwarantować spójne stosowanie ram regulacyjnych i która ma sprzyjać promowaniu rozwoju rynku łączności elektronicznej w całej Unii. BEREC będzie ponadto wspierać dostęp do transmisji danych o bardzo dużej przepustowości i ich wykorzystanie oraz konkurencję w dziedzinie sieci i usług łączności elektronicznej, a także działać w interesie obywateli Unii.

2.3. Głównym celem wniosku jest wzmocnienie instytucjonalnej roli BEREC i poprawa jego struktury zarządzania, a także równoczesne przekształcenie BEREC i Urzędu BEREC w pełnoprawną agencję o szerszym mandacie, tak aby mogła ona sprostać przyszłym zadaniom i kontynuować prace BEREC oraz dzielenie się wiedzą krajowych organów regulacyjnych. Należy również dostosować strukturę BEREC oraz zarządzanie, funkcjonowanie, programowanie i odpowiedzialność do wspólnego oświadczenia Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawie agencji zdecentralizowanych („wspólne podejście”)⁽⁴⁾. Do rozporządzenia w sprawie BEREC włącza się także zadania przydzielone BEREC w niedawno przyjętym rozporządzeniu (UE) 2015/2120, w którym określono zasady zapewniania otwartego internetu i znoszenia dodatkowych opłat roamingowych⁽⁵⁾. Niemniej nie uwzględniono przeglądu dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej⁽⁶⁾, który Komisja zobowiązała się przedstawić do końca 2016 r.

2.4. W tym celu Komisja rozważyła cztery warianty: Pierwszy – Brak zmian; Drugi – Zwiększona rola doradcza i wzmocnione kompetencje; Trzeci – Rola doradcza z pewnymi uprawnieniami przednormatywnymi oraz sprawniejszy proces przeglądu rynku i przydział widma w ramach przyznawania praw do użytkowania widma radiowego; Czwarty – Wariant z góry wykluczony przez samą Komisję, a mianowicie utworzenie prawdziwego unijnego organu regulacyjnego jako wzmocnionej agencji z zasobami niezbędnymi do przyjęcia przekazanych uprawnień wykonawczych, w tym uprawnień w zakresie nadzoru i egzekwowania, z wiążącymi uprawnieniami w obszarach, w których niezbędne jest zapewnienie jednolitego wykonania przepisów unijnych.

2.5. Poniżej rozważa się prawny rozwój wybranego wariantu, który zostanie następnie przeanalizowany.

3. Uwagi ogólne

3.1. W różnych opiniach⁽⁷⁾ EKES opowiadał się za wzmocnieniem zadań, kompetencji i uprawnień BEREC, tak aby organ ten dysponował niezbędnymi zdolnościami umożliwiającymi mu skuteczne wykonywanie funkcji regulacyjnej na poziomie europejskim. Komitet wyraża więc ogólne poparcie dla wniosku Komisji.

⁽³⁾ Wniosek COM(2016) 590 final, w sprawie którego EKES opracował opinię TEN/612 „Europejski kodeks łączności elektronicznej” (zob. s. ... w niniejszym Dzienniku Urzędowym).

⁽⁴⁾ Wspólne oświadczenie Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji w sprawie agencji zdecentralizowanych z dnia 19 lipca 2012 r.

⁽⁵⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2120 z dnia 25 listopada 2015 r. (Dz.U. L 310 z 26.11.2015, s. 1); EKES przyjął w tej sprawie opinię TEN/534 (Dz.U. C 177 z 11.6.2014, s. 64).

⁽⁶⁾ Dyrektywa 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotycząca przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (Dz.U. L 201 z 31.7.2002, s. 37). Kwestię tę omówiono już w opinii TEN/612 „Europejski kodeks łączności elektronicznej” (zob. s. ... w niniejszym Dzienniku Urzędowym).

⁽⁷⁾ Na przykład:

— Opinia EKES-u w sprawie wniosku zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 531/2012 (COM(2016) 399 final) (Dz.U. C 34, 2.2.2017, s. 162, pkt 4.7),

— Opinia EKES-u dotycząca wniosków Komisji w sprawie nowych środków dotyczących europejskiego jednolitego rynku cyfrowego (COM(2013) 627 final i COM(2013) 634 final) (Dz.U. C 177 z 11.6.2014, s. 64, pkt 4.7.1),

— Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji „Promowanie współdzielenia zasobów widma radiowego na rynku wewnętrznym” (COM(2012) 478 final) (Dz.U. C 133 z 9.5.2013, s. 22, pkt 4.10),

— Opinia EKES-u w sprawie jednolitego rynku cyfrowego sprzyjającego włączeniu społecznemu (Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 8, pkt 3.1.1.1),

— Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji „Otwarty internet i neutralność sieci w Europie” (COM(2011) 222 final) (Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 139, pkt 2.4.1),

— Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego decyzji w sprawie utworzenia pierwszego programu dotyczącego polityki w zakresie widma radiowego (COM(2010) 471 final) i komunikatu Komisji „Internet szerokopasmowy w Europie: inwestycje na rzecz rozwoju opartego na technologiach szerokopasmowych” (COM(2010) 472 final) (Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 53, pkt 2.13 i 2.14).

3.2. Jednakże EKES skłaniał się ku rozwiązaniu, które jest bardziej zbliżone do wariantu 4 Komisji, gdyż sądzi, że kosmetyczne zmiany w statucie nie wystarczą do przekształcenia BEREC w prawdziwy organ regulacyjny.

3.3. Stwierdził już to jednoznacznie w opinii TEN/534: „Zdaniem EKES-u proponowane zmiany dotyczące statusu BEREC-u, np. etatowe stanowisko przewodniczącego Rady Organów Regulacyjnych, mogą się okazać niewystarczające wobec wyzwań dotyczących konkurencyjności oraz konieczności tworzenia zachęt inwestycyjnych, zwłaszcza dotyczących łączności szerokopasmowej i sieci NGN/NGA” (punkt 4.7.1).

3.4. Jeśli chodzi o wykonywanie zadań, dla których już obecnie brakuje odpowiednich uregulowań, takich jak nowe usługi informacyjne na poziomie ogólnoeuropejskim lub światowym, które obecnie pozostają w dużej mierze nieuregulowane bądź podlegają niejasnym ramom (M2M, OTT i inne obszary niezwykle ważne dla UE, takie jak roaming czy rynki transnarodowe) lub paneuropejskie wiążące procedury dotyczące przydziału konkretnych częstotliwości powiązanych z nowymi kompetencjami, ani w omawianym wniosku, ani we wniosku dotyczącym Europejskiego kodeksu łączności elektronicznej nie wydaje się pożądane ograniczenie obszaru interwencji BEREC jedynie do współpracy lub koordynacji, nawet gdyby miały one mieć wzmocniony charakter.

3.5. Wniosek z pewnością nie zawiera wizji ukierunkowanej na przyszłość, mającej na celu nasilenie integracji na jednolitym rynku cyfrowym, gdyż nadal dopuszcza do fragmentacji uregulowań przez krajowe organy regulacyjne.

3.6. Być może tłumaczy to odzwierciedlone we wniosku słabe wyniki oceny BEREC pod względem istotności, skuteczności i samej wartości dodanej modelu, który mimo wszystko ma się zamiar upowszechniać.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Jeśli chodzi o definicję kompetencji, organizację i funkcjonowanie, we wniosku oparto się na modelu wspólnym dla agencji tego typu określonym we wspólnym oświadczeniu Parlamentu Europejskiego, Rady UE i Komisji Europejskiej w sprawie agencji zdecentralizowanych. Kwestia ta nie wymaga żadnych specjalnych uwag.

4.2. Należy jednak wspomnieć o Radzie Odwoławczej w odniesieniu do gwarancji dotyczących „bezzstronności i niezależności jej członków, w oparciu o przejrzyste, obiektywnie weryfikowalne kryteria, które zostaną określone przez agencje”, zwłaszcza w przypadku gdy „rekrutacja członków Rady Odwoławczej odbywa się spośród personelu agencji i/lub zarządu agencji [...], co nie powinno naruszać wspomnianych wyżej zasad bezstronności i niezależności” (pkt 21 wspólnego oświadczenia).

4.3. W porównaniu z innymi organami tego rodzaju, np. EUIPO⁽⁸⁾, Wspólnotowym Urzędem Ochrony Odmian Roślin⁽⁹⁾, Europejską Agencją Bezpieczeństwa Lotniczego⁽¹⁰⁾ i Europejską Agencją Chemikaliów⁽¹¹⁾ – by wymienić jedynie niektóre – EKES wyraża zdziwienie małą ilością przepisów, które w art. 11–14 wniosku określają ramy prawne Rady Odwoławczej.

4.4. Komitet zauważa, że wszystkie rozporządzenia dotyczące zasady organizacji i regulaminu rad odwoławczych wymienionych wyżej organów szczegółowo przewidują stosowaną w nich procedurę, a decyzje wydane przez te organy mogą zostać unieważnione przez Trybunał Sprawiedliwości, którego orzeczenia mogą z kolei być przedmiotem odwołania do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości UE w kwestiach prawnych.

⁽⁸⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 216/96 z 5 lutego 1996 r. (Dz.U. L 28 z 6.2.1996, s. 11), zmienione rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2082/2004 z 6 grudnia 2004 r. (Dz.U. L 360 z 7.12.2004, s. 8).

⁽⁹⁾ Artykuł 67 i nast. rozporządzenia Rady (WE) nr 2100/94 z 27 lipca 1994 r. (Dz.U. L 227 z 1.9.1994, s. 1).

⁽¹⁰⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 lipca 2002 r. (Dz.U. L 240 z 7.9.2002, s. 1).

⁽¹¹⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 771/2008 z 1 sierpnia 2008 r. (Dz.U. L 206 z 2.8.2008, s. 5).

4.5. Choć w większości sytuacji zadania BEREC mają czysto doradczy charakter, w niektórych przypadkach – w drodze połączenia przepisów wniosku dotyczącego dyrektywy z przepisami obecnego wniosku – ma on decydujące uprawnienia wpływające na sytuację prawną osób trzecich, np. w wypadku decyzji wymienionych w art. 2 ust. 1 lit. b)–d), takich jak:

- określenie rynków ponadnarodowych,
- sumaryczne wzory umowy,
- opracowanie modelu ekonomicznego, który pomoże Komisji w ustalaniu maksymalnych stawek za zakończenie połączenia w Unii,
- opinie dotyczące rozstrzygnięcia sporów transgranicznych,
- projekty środków krajowych związane z procedurami dotyczącymi regulacji rynku,
- projekty środków krajowych związane z procedurami do celów wzajemnej oceny w zakresie widma radiowego,
- projekty decyzji i zaleceń dotyczące harmonizacji.

4.6. Przykładem mogą być spory transgraniczne, w których „każda ze stron może przekazać spór danemu krajowemu organowi regulacyjnemu lub danym krajowym organom regulacyjnym”, a te „informują o sporze BEREC w celu doprowadzenia do spójnego rozstrzygnięcia sporu, zgodnie z celami określonymi w art. 3”. W takim wypadku BEREC „wydaje opinię wskazującą krajowemu organowi regulacyjnemu lub krajowym organom regulacyjnym konieczność podjęcia konkretnego działania w celu rozstrzygnięcia sporu lub konieczność zaniechania danego działania, w jak najkrótszym czasie, a w każdym razie w terminie czterech miesięcy, chyba że zachodzą wyjątkowe okoliczności”.

4.7. W takiej sytuacji odwołania od tej decyzji do organu odwoławczego w rodzaju przewidzianego we wniosku nie można postrzegać jako dającego gwarancje niezawisłości i bezstronności.

4.8. To, że przewidziano możliwość odwołania do sądu, nie wyklucza sytuacji, w której procedura na poziomie administracyjnym nie będzie oferować odwołania do prawdziwie niezawisłego organu.

4.9. Komitet ma nadzieję, że kwestia ta zostanie dogłębnie zbadana przed przygotowaniem ostatecznej wersji wniosku.

Bruksela, dnia 25 stycznia 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
