

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej (wersja przekształcona)”

[COM(2016) 590 final – 2016/0288 (COD)]

(2017/C 125/08)

Samodzielny sprawozdawca: **Jorge PEGADO LIZ**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 24.10.2016 Rada, 9.11.2016
Podstawa prawna	Art. 114 i 304 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	26.1.2017
Sesja plenarna nr	522
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	162/3/23

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES zgadza się z ogólnymi założeniami wniosku Komisji dotyczącego Europejskiego kodeksu łączności elektronicznej, jego celowością, podejściem do tematu i sposobem na ujednoczenie i horyzontalne przekształcenie czterech dyrektyw (dyrektywy ramowej, dyrektywy o zezwoleniach, dyrektywy o dostępie i dyrektywy o usłudze powszechnej), które łączy w jednej dyrektywie. Stanowi on okazję do uproszczenia obecnej struktury w celu zwiększenia jej spójności i dostępności, zgodnie z celem w zakresie sprawności regulacyjnej (REFIT).

1.2. EKES wskazuje zwłaszcza na trudności związane z przekształceniem kilku dyrektyw i podkreśla doskonałą jakość przeprowadzonych po raz pierwszy prac prawnych, jednak zwraca uwagę na konieczność dokładnego przeglądu różnych wersji językowych w celu poprawy drobnych błędów redakcyjnych.

1.3. Komitet popiera szeroko zakrojone cele wniosku idące w kierunku lepszej łączności internetowej z korzyścią dla wszystkich obywateli i przedsiębiorstw w ramach pakietu inicjatyw dążących do uatrakcyjnienia dla wszystkich przedsiębiorstw inwestycji w nowe infrastruktury wysokiej jakości w całej UE – zarówno na poziomie lokalnym, jak i ponad granicami.

1.4. Niemniej ubolewa, że pominięto dyrektywę o prywatności, która powinna być dla obywateli dobitnym przykładem pozytywnych działań Unii w tej dziedzinie. Pozbawia to wniosek jednego z najważniejszych filarów gwarantujących najistotniejsze interesy użytkowników sieci i tym samym stanowi jego słaby punkt.

1.5. Ubolewa także, że Komisja wybrała dyrektywę o różnych systemach harmonizacji, pozostawiając wiele istotnych dziedzin do decyzji państw członkowskich, co nie zapobiegnie rozdrobnieniu rynków. Komisja powinna była wybrać rozporządzenie, które jest bezpośrednio stosowane i gwarantuje wyższy poziom ochrony konsumentów, co przyczyniłoby się do większej integracji jednolitego rynku.

1.6. Wśród głównych, zaaprobowanych przez Komitet aspektów proponowanego systemu, należy podkreślić zwłaszcza:

a) zwrócenie uwagi na dostępność usług dla „użytkowników niepełnosprawnych” i konieczność lepszego określenia „praw użytkowników końcowych”, z kluczowym zastrzeżeniem stosowania przepisów UE dotyczących ochrony konsumentów, szczególnie dyrektyw 93/13/EWG, 97/7/WE i 2011/83/UE;

- b) odpowiednie sformułowanie nowych koncepcji i definicji, co ma znaczenie dla wyjaśnienia i interpretacji ram prawnych;
- c) zmianę procedur analizy rynkowej i kodyfikację aktualnych najlepszych praktyk, tak aby dopilnować, że zobowiązania dotyczące dostępu będą nakładane jedynie wtedy, gdy (i tam, gdzie) istnieje potrzeba zaradzenia niedoskonałościom rynku detalicznego oraz zapewnienia odpowiednich wyników dla użytkowników końcowych, które będą przy tym konkurencyjne;
- d) ułatwienie wspólnego korzystania z częstotliwości w sieciach 5G oraz wspieranie dostępu użytkowników końcowych do połączeń Wi-Fi; współużytkowanie widma, w oparciu o ogólne zezwolenie bądź indywidualne prawa użytkownika, może zapewnić intensywniejsze i skuteczniejsze wykorzystanie tego deficytowego zasobu;
- e) wzmocnienie niezależności krajowych organów regulacyjnych i innych właściwych organów dzięki specjalnym gwarancjom udzielanym podczas selekcji, ograniczania długości kadencji, autonomii zarządzania i odwoływania członków odnośnych organów zarządzania.

1.7. Niemniej Komitet wyraża zastrzeżenia i uzasadnione obawy w związku z następującymi aspektami:

- a) niektóre innowacje wprowadzone w ramach „usługi powszechnej”, które – pod pretekstem domniemanej modernizacji systemu – służą w rzeczywistości zastąpieniu usług i wykreśleniu z zakresu wniosku szeregu obowiązków, takich jak publiczne automaty telefoniczne, pełne spisy numerów telefonicznych i usługi biura numerów, co odbiera sens postulowanemu celowi;
- b) definicja terminu „usług szerokopasmowego funkcjonalnego dostępu do internetu” może prowadzić do tworzenia arbitralnego wykazu dostępnych usług internetowych, zamiast wysokiej jakości minimalnego neutralnego połączenia, a tym samym, w przyszłości, do praktyk dyskryminacyjnych ze szkodą dla użytkowników końcowych;
- c) przerzucenie na pomoc społeczną lub zabezpieczenie społeczne, a więc na budżet krajowy poprzez podatki, kwestii dopilnowania, by „użytkownikom końcowym o niskich dochodach lub szczególnych potrzebach społecznych świadczono wsparcie, mając na względzie zapewnienie przystępności cenowej usług funkcjonalnego dostępu do internetu i łączności głosowej przynajmniej w stałej lokalizacji”, co wyłącza te obowiązki z zakresu odpowiedzialności podmiotów świadczących usługi i pozwala tym podmiotom na zaopatrywanie wyłącznie rentownych sektorów, tym samym chroniąc interesy dostawców i ograniczając zakres usługi powszechnej oraz prawa konsumentów; podobnie, to zasoby publiczne mają pokryć koszty usług publicznych po zniesieniu przewidzianej wcześniej możliwości podziału kosztów;
- d) wybór maksymalnej harmonizacji odnośnie do praw użytkowników końcowych, przy niskim poziomie ochrony, co z powodu chęci uproszczenia prowadzi do ograniczenia praw użytkowników i stoi w sprzeczności ze stanowiskiem zajmowanym wielokrotnie przez Komitet;
- e) zniesienie niektórych obowiązków regulacyjnych bądź ograniczenie wcześniejszych praw czy gwarancji pod (niedowiedzionym) pretekstem, że nie są one już konieczne bądź są objęte ogólnymi przepisami z zakresu ochrony konsumentów, jak np. zniesienie uprawnień krajowych organów regulacyjnych do bezpośredniego regulowania cen detalicznych operatorów ze znaczącą pozycją rynkową bądź niektóre przepisy dotyczące umów, przejrzystości, równego dostępu użytkowników niepełnosprawnych, usług spisu abonentów i interoperacyjności konsumenckich urządzeń telewizji cyfrowej;
- f) niedostateczne uregulowanie niektórych praktyk uznanych za nieuczciwe w umowach z użytkownikami, np. dotyczących maksymalnych limitów czasu trwania umowy lub rozwiązania umowy, odnowienia umów w przypadku ofert wiązanych, braku sankcji w celu zagwarantowania skuteczności procesu zmiany podmiotu świadczącego usługi z perspektywy użytkownika końcowego, utrzymania obowiązku rekompensaty przez użytkownika końcowego „odpowiadającej wyliczonej zgodnie z zasadą *pro rata temporis* wartości dotowanego urządzenia stanowiącego element oferty wiązanej objętej umową w momencie zawarcia umowy oraz wyliczonej zgodnie z zasadą *pro rata temporis* zwrotu wszelkich ulg promocyjnych wskazanych jako takie w momencie zawarcia umowy”;

- g) fakt, że wniosek nie odpowiada na wyrażone przez Radę dążenie do stworzenia „Europejskiego kodeksu praw użytkowników usług łączności elektronicznej”, którego celem byłoby „wprowadzenie na szczeblu UE prostego, przyjaznego użytkownikom narzędzia obejmującego wszystkie prawa użytkowników usług łączności elektronicznej w dziedzinie TIK (technologii informacyjno-komunikacyjnych) oraz ochrony konsumentów”.

2. Streszczenie wniosku Komisji

2.1. Wniosek dotyczący dyrektywy

2.1.1. W ramach strategii na rzecz jednolitego rynku cyfrowego⁽¹⁾ i w świetle ostatnich szybkich i głębokich zmian w strukturach rynku łączności elektronicznej oraz wyłonienia się wcześniej nieznanymi podmiotów konkurujących z tradycyjnymi operatorami telekomunikacyjnymi, a także z uwagi na wzrost ilości i popularności treści internetowych, powstaje potrzeba przeglądu i aktualizacji ram regulacyjnych łączności elektronicznej z 2009 r., tak aby umożliwić obywatelom i przedsiębiorstwom korzystanie z nieprzerwanego dostępu do internetu w warunkach uczciwej konkurencji. Zapewnienie lepszego dostępu do internetu wszystkim obywatelom i przedsiębiorstwom stanowiło główny cel wniosku Komisji opublikowanego dnia 14 września 2016 r.⁽²⁾

2.1.2. Omawiany w niniejszej opinii wniosek jest częścią pakietu mającego na celu uatrakcyjnienie z punktu widzenia wszystkich przedsiębiorstw inwestycji w nowe, wysokiej jakości infrastruktury w całej UE, zarówno w wymiarze lokalnym, jak i transgranicznym. Pakiet ten obejmuje również wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie Organu Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) oraz komunikat Komisji „Łączność dla konkurencyjnego jednolitego rynku cyfrowego: w kierunku europejskiego społeczeństwa gigabitowego”. Przedstawiono także plan działania na rzecz wdrożenia do 2018 r. usług 5G w całej UE oraz wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie promowania łączności internetowej w społecznościach lokalnych i miejscach publicznych –WIFI4EU.

2.1.3. Wszystkie te instrumenty służą osiągnięciu trzech szeroko zakrojonych celów strategicznych dotyczących łączności w horyzoncie czasowym 2025 r.:

- a) wszystkie najważniejsze podmioty gospodarcze powinny mieć dostęp do niezwykle szybkich sieci o prędkościach gigabitowych;
- b) wszystkie gospodarstwa domowe w Europie – na obszarach wiejskich bądź miejskich – powinny mieć dostęp do łącz „w dół” o prędkości co najmniej 100 Mb/s, dostosowanych do prędkości gigabitowych;
- c) wszystkie strefy miejskie i wszystkie główne drogowe i kolejowe szlaki transportowe powinny dysponować nieprzerwanym zasięgiem 5G; przejściowo, zasięg ten należy udostępnić komercyjnie w przynajmniej jednym z dużych miast w każdym państwie członkowskim UE do 2020 r.

2.1.4. Wniosek opiera się na art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i ma na celu stworzenie wewnętrznego rynku łączności elektronicznej oraz zapewnienie jego funkcjonowania. Wybrano opcję horyzontalnego przekształcenia czterech dyrektyw (dyrektywy ramowej, dyrektywy o zezwoleniach, dyrektywy o dostępie i dyrektywy o usłudze powszechnej), które łączy się w jednej dyrektywie. Uproszczono obecną strukturę w celu zwiększenia jej spójności i dostępności, zgodnie z celem w zakresie sprawności regulacyjnej (REFIT). Tym samym tworzy się rzeczywisty Europejski kodeks łączności elektronicznej.

2.1.5. W zależności od podejmowanych kwestii wniosek przyjmuje różne formy harmonizacji prawodawstwa, począwszy od pełnej ukierunkowanej lub wybiórczej harmonizacji, np. w odniesieniu do ochrony praw użytkowników końcowych, aż po minimalną harmonizację uprawnień krajowych organów regulacyjnych na wysokim poziomie bądź maksymalną harmonizację kwestii związanych z widmem.

2.1.6. Wniosek przygotowano w oparciu o szerokie konsultacje publiczne z zainteresowanymi podmiotami na przestrzeni 12 tygodni, fachowe ekspertyzy zewnętrzne PE i Rady oraz liczne badania szczegółowo określone i omówione w ocenie skutków, a także prace panelu ekspertów wysokiego szczebla utworzonego w ramach badania SMART 2015/0005.

⁽¹⁾ COM(2015) 192 final.

⁽²⁾ COM(2016) 590 final.

2.1.7. W omawianym wniosku Komisja stawia sobie następujące cele:

- a) wzrost konkurencji oraz większa przewidywalność na potrzeby inwestycji;
- b) lepsze wykorzystanie częstotliwości radiowych;
- c) większa ochrona konsumentów w obszarach, w których przepisy z zakresu ochrony konsumentów są niewystarczające z powodu specyficznych potrzeb sektora;
- d) bezpieczniejsze środowisko internetowe dla użytkowników oraz bardziej sprawiedliwe przepisy dla wszystkich podmiotów.

2.1.8. Podsumowując, szereg zaproponowanych zmian, zwłaszcza dotyczących widma, usługi powszechnej, dostępu, użytkowników końcowych, numerów i zarządzania politycznego, ma na celu wprowadzenie jasnych przepisów, ułatwienie stronom zrozumienia przysługujących im praw i obowiązków oraz uniknięcie nadmiernych regulacji i obciążeń administracyjnych.

2.1.9. Proponowane zmiany obejmują w szczególności następujące elementy: uproszczenie i ukierunkowanie geograficzne regulacji dostępu; stosowanie (gdy tylko możliwe) ogólnych zezwoleń zamiast indywidualnych zezwoleń na korzystanie z widma; wspieranie wtórnych rynków widma; zniesienie niektórych obowiązków dotyczących usług powszechnej, takich jak konieczność udostępniania publicznych automatów telefonicznych i papierowych książek telefonicznych; ograniczenie zakresu stosowania usługi powszechnej; wyjaśnienie zakresu stosowania ram regulacyjnych i zniesienie wymogów w zakresie ochrony konsumentów, jeśli kwestie te są już objęte prawodawstwem horyzontalnym lub realizowane przez rynek; harmonizacja i uściślenie zasad numeracji i zarządzania nią w kontekście łączności maszyno-maszyna (M2M).

2.1.10. Komisja zaproponowała także wzmocnienie roli krajowych organów regulacyjnych oraz BEREC w celu zapewnienia spójnego i przewidywalnego stosowania przepisów na całym jednolitym rynku cyfrowym, ograniczając tym samym fragmentację i obecne niespójności w celu promowania skutecznego zarządzania nowymi instytucjami⁽³⁾.

2.2. **Przekształcenie**

2.2.1. Komisja nie ograniczyła się jedynie do kodyfikacji, w ramach której treść różnych wcześniejszych dyrektyw (pozostająca bez zmian) włącza się w spójny i harmonijny instrument, jak to czyniła w większości przypadków. Wykorzystała raczej możliwość przyznaną jej na mocy porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 28 listopada 2001 r.⁽⁴⁾, aby równocześnie z horyzontalną integracją różnych wcześniejszych aktów w jeden akt prawny wprowadzić gruntowne i istotne zmiany w systemie („zmiany merytoryczne”).

2.2.2. W kontekście tego rodzaju uproszczenia, kodyfikacji i istotnych zmian systemu prawnego aktu legislacyjnego „normalny proces prawotwórczy Wspólnoty jest w pełni wykonywany” (art. 5 porozumienia). Wniosek o przekształcenie został przedłożony Komitetowi i spełnia szereg kryteriów i reguł wyraźnie określonych w punktach 6 i 7 porozumienia.

3. Uwagi ogólne

3.1. **Aspekty, które nie zostaną poruszone w niniejszej opinii**

3.1.1. Nie tylko ograniczenia wielkości opinii, lecz również sam charakter wniosku powodują, że EKES nie będzie wypowiadał się na temat zagadnień przejętych bez zmian z wcześniejszych aktów legislacyjnych, chyba że okaże się to absolutnie niezbędne dla zrozumienia niektórych poruszanych kwestii.

3.1.2. W rzeczy samej, Komitet miał okazję wypowiedzieć się szczegółowo we wcześniejszych opiniach na temat wszystkich tych kwestii. Obecnie potwierdza jedynie zajęte tam stanowisko.

3.1.3. W niniejszej opinii nie porusza się również aspektów dotyczących struktury i funkcjonowania BEREC, gdyż zostaną one dogłębnie zbadane w przygotowywanej równocześnie opinii.

⁽³⁾ COM(2016) 591 final.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 77 z 28.3.2002, s. 1.

3.2. Ocena ogólnego podejścia w omawianym wniosku

3.2.1. EKES pragnie pogratulować Komisji celowości podjętej przez nią inicjatywy, która jest w pełni uzasadniona ze względu na rynek, zmiany technologiczne i potrzebę ochrony prawnej użytkowników łączności elektronicznej. Wymaga to przekształcenia ram prawnych, aby obywatele mogli czerpać korzyści z nieprzerwanego dostępu do internetu, a przedsiębiorstwa działały w warunkach uczciwej konkurencji. Komitet z zadowoleniem przyjmuje także wybraną metodę przekształcenia, która jest bardzo odpowiednim instrumentem w kontekście REFIT, choć ubolewa, że Komisja rzadko z niej korzysta.

3.2.2. Komitet pragnie również pogratulować Komisji w związku z formalnie właściwym wykonaniem trudnego zadania, jakim jest przekształcenie, co Komisja uczyniła ze skrupulatnym przestrzeganiem ustalonych zasad. Szkoda jednak, że Komisja nie opublikowała równocześnie „wyciszczonej” wersji bardziej przyjaznej w odbiorze, co Komitet sugerował już wielokrotnie.

3.2.3. EKES wyraża także poparcie dla ogółu nowych przepisów wprowadzonych we wniosku w sprawie nowego aktu legislacyjnego oraz dla sposobu, w jaki zostały one uzgodnione z innymi politykami wspólnotowymi – czy to z obowiązującym prawodawstwem w sektorze, czy też z przepisami z zakresu prawa konkurencji i horyzontalnymi przepisami w dziedzinie ochrony konsumentów.

3.2.4. Niemniej, zdaniem Komitetu wybrana opcja – choć nie w pełni uzasadniona – szeroko zakrojonej i kompleksowej dyrektywy, która pozostawia sporo aspektów do decyzji krajowej, byłaby prostsza i niosłaby ze sobą większą pewność prawa, jeśli wybrano by rozporządzenie ramowe, bezpośrednio, natychmiastowo i jednolicie stosowane we wszystkich państwach członkowskich, co zresztą proponowała sama Komisja, a szczegółowe dyrektywy regulowałyby niektóre zagadnienia, przewidując różne poziomy harmonizacji w zależności od warunków rynkowych oraz charakteru zagadnień. Termin wyznaczony na przyjęcie dyrektywy (co najmniej 18 miesięcy), transpozycję (nie mniej niż 2 lata) i realizację przesuwają faktyczny moment jej wejścia w życie na najwcześniej 2021/2022 r.

3.2.5. Z drugiej strony, pominięcie dyrektywy o prywatności (wniosek opublikowano dnia 10 stycznia 2017 r. – COM (2017) 10 final) – mimo że rozumiałe ze względu na harmonogram prac legislacyjnych – będącej jedną z głównych i najważniejszych kwestii w pakiecie, stanowi słaby punkt wniosku pozbawionego w ten sposób jednego z najważniejszych filarów gwarancji najistotniejszych interesów użytkowników sieci. Przesunięto w odległą przyszłość dopasowanie obecnych regulacji poprzez przyszły instrument dotyczący prywatności, co stworzy większe trudności w transpozycji i wdrażaniu wszystkich środków.

3.2.6. Pominięto również rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii ⁽⁵⁾ i pewne aspekty komunikatu Komisji „Promowanie współdzielenia zasobów widma radiowego na rynku wewnętrznym”, które mogłyby również zostać włączone do kodeksu ⁽⁶⁾.

3.2.7. Wyraźnie widać, że wniosek nie odpowiada na wyrażone przez Radę dążenie do stworzenia „Europejskiego kodeksu praw użytkowników usług łączności elektronicznej”, którego celem byłoby „wprowadzenie na szczeblu UE prostego, przyjaznego użytkownikom narzędzia obejmującego wszystkie prawa użytkowników usług łączności elektronicznej w dziedzinie TIK (technologii informacyjno-komunikacyjnych) oraz ochrony konsumentów” ⁽⁷⁾, ani na intencję wyrażoną w agendzie cyfrowej, by „do 2011 r. opublikować Kodeks unijnych praw internetowych, który jasno i przystępnie podsumowywałby aktualne prawa użytkowników cyfrowych w UE” ⁽⁸⁾.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Przedmiot i cel

EKES z zadowoleniem przyjmuje dążenie Komisji do położenia nacisku w art. 1 na kwestię dostępności usług dla „użytkowników niepełnosprawnych” i konieczność lepszego określenia „praw użytkowników końcowych”. W tym kontekście szczególnie istotne jest zastrzeżenie wyrażone w art. 1 ust. 4, zgodnie z którym przepisy dyrektywy stosuje się bez uszczerbku dla unijnych przepisów o ochronie konsumenta, w szczególności przepisów dyrektyw 93/13/EWG, 97/7/WE i 2011/83/UE, oraz przepisów krajowych zgodnych z prawem Unii. Komitet przygotował własnie analizy na ten temat (raporty informacyjne INT/795 i 796 przyjęte w grudniu 2016 r.).

⁽⁵⁾ COM(2011) 402 final

⁽⁶⁾ COM(2012) 478 final

⁽⁷⁾ 3017. posiedzenie Rady, dnia 31 maja 2010 r.

⁽⁸⁾ COM(2010) 245 final.

4.2. Definicje

Odnosnie do definicji, EKES podkreśla trafność opracowania nowych koncepcji, mających znaczenie dla systemu prawnego, takich jak „sieć o bardzo dużej przepustowości”, „usługa łączności interpersonalnej”, „usługa łączności interpersonalnej wykorzystująca numery”, „usługa łączności interpersonalnej niewykorzystująca numerów”, „bezpieczeństwo” sieci i usług, „punkt dostępu bezprzewodowego o bliskim zasięgu”, „lokalna sieć radiowa” (RLAN), „współużytkowanie widma radiowego”, „zharmonizowane widmo radiowe”, „publiczny punkt przyjmowania zgłoszeń o wypadkach” (PSAP), „najwłaściwszy publiczny punkt przyjmowania zgłoszeń o wypadkach”, „zgłoszenie alarmowe”, „służba ratunkowa”.

4.3. Cele

4.3.1. Jeżeli chodzi o cele, Komitet zwraca uwagę, że dla ich osiągnięcia bardzo ważna jest współpraca między krajowymi organami regulacyjnymi a innymi właściwymi organami, a także między państwami członkowskimi i BEREC, mimo że preferowany przez niego model opisany w opinii w sprawie nowego statutu BEREC wygląda nieco inaczej.

4.3.2. W tym kontekście szczególnie ważne jest podkreślenie ponownej definicji obowiązków krajowych organów regulacyjnych i innych właściwych organów oraz BEREC, wymienionych w art. 3 ust. 2.

4.3.3. Ważna jest też współpraca państw członkowskich (ze sobą nawzajem i z Komisją) w ramach Zespołu ds. Polityki Spektrum Radiowego, utworzonego decyzją Komisji 2002/622/WE, a także – na wniosek tych instytucji – z Parlamentem Europejskim i Radą, aby wspierać planowanie strategiczne i koordynację mechanizmów kształtowania polityki w zakresie widma radiowego w Unii.

4.4. Niektóre istotne kwestie

4.4.1. Niemożliwe jest omówienie w niniejszej opinii wszystkich przepisów, tak więc Komitet ograniczy się do tych, które według niego mają największy wpływ społeczny.

4.4.2. Regulacja dostępu

4.4.2.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że przepisy dotyczące dostępu nie zostały znacząco zmienione, i popiera ułatwienie procedur oraz promowanie powszechnego dostępu i bardzo dużej przepustowości, które stanowią główny cel ram regulacyjnych w sektorze, obok wspierania konkurencji, urzeczywistnienia jednolitego rynku i ochrony konsumentów.

4.4.2.2. EKES popiera konkretne zmiany regulacji rynku, a mianowicie wymóg nałożony na organy regulacyjne, by określały zamierzenia inwestycyjne, a także umożliwienie władzom publicznym pozyskanie inwestorów na obszarach o niewystarczającym zasięgu. Powinno to zwiększyć przejrzystość w kwestii planów rozwoju sieci, zapewnić inwestorom większą przewidywalność i umożliwić organom regulacyjnym lepsze uwzględnienie specyfiki geograficznej w ich badaniach rynku.

4.4.2.3. Popiera także zmianę procedur analizy rynkowej i kodyfikację aktualnych najlepszych praktyk, tak aby dopilnować, że zobowiązania dotyczące dostępu będą nakładane jedynie tam, gdzie (i wtedy, gdy) istnieje potrzeba zaradzenia niedoskonałościom rynku detalicznego oraz zapewnienia użytkownikom końcowym rezultatów, przy jednoczesnym zagwarantowaniu konkurencyjnych wyników. Jednak EKES nie widzi uzasadnienia dla wydłużenia do 5 lat obecnego górnego limitu 3 lat na analizę rynkową.

4.4.2.4. EKES zgadza się również z tym, że konkurencja oparta na infrastrukturze stanowi jeden z najskuteczniejszych sposobów zapewnienia nowych lub lepszych połączeń internetowych na obszarach, na których gęstość zaludnienia umożliwia funkcjonowanie więcej niż jednej sieci.

4.4.3. Przydział widma

4.4.3.1. Mimo że UE jako pierwsza opracowała bezprzewodowe technologie 4G, w porównaniu z innymi obszarami ma opóźnienia w ich wdrażaniu. W zasadzie przydział widma i zarządzanie nim należą do kompetencji państw członkowskich, co ogólnie uznaje się za przyczynę rozdrobnienia rynków, które wpływa negatywnie na zasięg sieci bezprzewodowych i rozpowszechnienie w całej Europie. Jeśli sytuacja taka będzie miała nadal miejsce, narazi na szwank wprowadzanie w Europie usług 5G oraz wdrażanie nowych innowacyjnych usług.

4.4.3.2. Dlatego też we wniosku wprowadzono szereg wspólnych norm, takich jak minimalny okres zezwoleń w celu zapewnienia zwrotu z inwestycji, większa swoboda handlu widmem, spójność i obiektywizm środków regulacyjnych (rezerwacja, organizacja przetargów, ceny maksymalne i bloki widma radiowego, wyjątkowa rezerwacja widma), oraz wzajemną ocenę między krajowymi organami regulacyjnymi w celu zapewnienia spójności praktyk w zakresie przyznawania widma w ramach BEREC. Z drugiej strony operatorzy muszą zobowiązać się do skutecznego wykorzystania przydzielonego im widma.

4.4.3.3. EKES popiera to nowe podejście, gdyż, po pierwsze, przyspiesza ono proces przydziału widma na potrzeby łączności elektronicznej, z jasnymi terminami udostępnienia go na rynku, a po drugie – zapewnia podmiotom inwestującym w bezprzewodowe sieci szerokopasmowe nowej generacji większą przewidywalność i spójność odnośnie do przyszłych modeli pozwoleń i zasadniczych warunków przyznawania bądź odnawiania praw krajowych w zakresie widma.

4.4.3.4. Komitet z zadowoleniem przyjmuje ułatwienie wspólnego korzystania z częstotliwości w sieciach 5G oraz propagowanie dostępu użytkowników końcowych do połączeń Wi-Fi. W rzeczy samej, współużytkowanie widma, w oparciu o ogólne zezwolenie bądź indywidualne prawa użytkownika, może zapewnić intensywniejsze i skuteczniejsze wykorzystanie tego deficytowego zasobu. Użytkownicy widma radiowego w ramach systemu zezwoleń ogólnych będą dysponowali większą ochroną prawną przed szkodliwymi zakłóceniami, tak aby wyeliminować przeszkody we wprowadzaniu punktów dostępu Wi-Fi i ułatwić użytkownikom końcowym dostęp do dzielonych bezprzewodowych połączeń internetowych.

4.4.4. *Ponowne określenie systemu usługi powszechnej*

4.4.4.1. „Zmieniony” system usługi powszechnej oraz zmiany wprowadzone w dziedzinie usług i przepisów chroniących użytkowników końcowych wzbudzają najwięcej zastrzeżeń Komitetu. Usługa powszechna to jeden z aspektów, który już we wcześniejszych opiniach Komitetu spotkał się z największą krytyką.

4.4.4.2. Już od dawna rozszerzenie tej usługi na inne usługi, takie jak telefonia komórkowa i szerokopasmowy dostęp do internetu, stanowi priorytet. Pod pretekstem domniemanej modernizacji systemu usługi powszechnej we wniosku zastępuje się jedynie usługi i wyłącza się szereg obowiązków, takich jak publiczne automaty telefoniczne, pełne spisy numerów telefonicznych i usługi biura numerów, z zakresu wniosku, co odbiera sens postulowanemu celowi. Komitet nie jest pewien, czy sektor jest już wystarczająco dojrzały, by zagwarantować dalsze świadczenie tych usług bez obowiązku usługi powszechnej. Stwierdzenie zawarte w art. 82, że państwa członkowskie „mogą nadal zapewniać dostępność lub przystępność cenową innych usług” nie tylko zależy od należytego wykazania zapotrzebowania na te usługi w świetle okoliczności krajowych, lecz także otwiera furtkę do zlikwidowania tych usług w krótkiej perspektywie ze względu na koszty, jakie ze sobą niosą.

4.4.4.3. EKES kwestionuje definicję terminu „usługi szerokopasmowego funkcjonalnego dostępu do internetu”, ponieważ może ona prowadzić do tworzenia arbitralnego wykazu dostępnych usług internetowych, zamiast wysokiej jakości minimalnego neutralnego połączenia, a tym samym, w przyszłości, do praktyk dyskryminacyjnych ze szkodą dla użytkowników końcowych.

4.4.4.4. Artykuł 79 stanowi: „Państwa członkowskie zapewniają, aby wszyscy użytkownicy końcowi na ich terytorium mieli dostęp po przystępnej cenie, w świetle szczególnych uwarunkowań krajowych, do dostępnych usług funkcjonalnego dostępu do internetu i łączności głosowej na poziomie jakości określonym na ich terytorium, w tym do łącza umożliwiającego skorzystanie z tych usług, przynajmniej w stałej lokalizacji”. Mogą też „zobowiązać przedsiębiorstwa, które świadczą te usługi, do zaoferowania tym użytkownikom końcowym wariantów taryfowych lub pakietów, które różnią się od taryf lub pakietów oferowanych na normalnych warunkach handlowych” poprzez stosowanie „wspólnych taryf, w tym uśredniania geograficznego, na całym terytorium”.

Niemniej w art. 80 ust. 4 i 5 przerzuca się na pomoc społeczną lub zabezpieczenie społeczne, a więc na budżet krajowy poprzez podatki, kwestię dopilnowania, by „użytkownikom końcowym o niskich dochodach lub szczególnych potrzebach społecznych świadczono wsparcie, mając na względzie zapewnienie przystępności cenowej usług funkcjonalnego dostępu do internetu i łączności głosowej przynajmniej w stałej lokalizacji”, co wyłącza te obowiązki z zakresu odpowiedzialności podmiotów świadczących usługi.

4.4.4.5. Cały system finansowania usługi publicznej, w wypadku uznania przez władze publiczne, że przedsiębiorstwo podlega nadmiernym obciążeniom, został ograniczony do wprowadzenia „mechanizmu kompensowania temu przedsiębiorstwu określonego kosztu netto, na przejrzystych warunkach, z funduszy publicznych”. Po raz kolejny to krajowy budżet ma za pomocą podatków pokryć koszty usług publicznych, zwłaszcza w przypadku braku dostawców na obszarach, na których świadczenie usług dla ogółu społeczeństwa nie przynosi zysków, po zniesieniu możliwości podziału kosztów przewidzianej wcześniej w art. 13 odnośnej uchylonej dyrektywy („podzielić koszt netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej pomiędzy dostawców sieci i usług łączności elektronicznej”).

4.4.5. *Prawa użytkowników końcowych*

4.4.5.1. Najwięcej wątpliwości budzi nowy tytuł dotyczący praw użytkowników końcowych. Nie uwzględniono rozwiązań przedstawionych w licznych opiniach Komitetu w tej sprawie, poczynając od pełnej harmonizacji w rozumieniu art. 94. EKES zawsze stał na stanowisku, że w dziedzinie praw konsumentów należy stosować bądź dyrektywy przewidujące minimalną harmonizację, bądź rozporządzenia zapewniające jak najwyższy poziom ochrony.

4.4.5.2. Komitet nie zgadza się ze zniesieniem niektórych obowiązków regulacyjnych bądź ograniczenie wcześniejszych praw czy gwarancji pod (niedowiedzionym) pretekstem, że nie są one już konieczne lub są objęte ogólnymi przepisami z zakresu ochrony konsumentów, jak np. zniesienie uprawnień krajowych organów regulacyjnych do bezpośredniego regulowania cen detalicznych operatorów czy niektóre przepisy dotyczące umów, przejrzystości, usług spisu abonentów i interoperacyjności konsumenckiego sprzętu telewizyjnego (art. 95–98, 103–105).

4.4.5.3. We wniosku Komisji nie wspomina się również, iż pewne sytuacje określone jako nieuczciwe praktyki w umowach z użytkownikami wymagają lepszych uregulowań, np. kwestie dotyczące maksymalnych limitów czasu trwania umowy lub rozwiązania umowy, odnowienia umów w przypadku ofert wiązanych, braku sankcji w celu zagwarantowania skuteczności procesu zmiany podmiotu świadczącego usługi z perspektywy użytkownika końcowego, utrzymania obowiązku rekompensaty przez użytkownika końcowego „odpowiadającej wyliczonej zgodnie z zasadą *pro rata temporis* wartości dotowanego urządzenia stanowiącego element oferty wiązanej objętej umową w momencie zawarcia umowy oraz wyliczonego zgodnie z zasadą *pro rata temporis* zwrotu wszelkich ulg promocyjnych wskazanych jako takie w momencie zawarcia umowy”.

4.4.5.4. Niemniej z zadowoleniem przyjmuje niektóre nowe przepisy, jak większą czytelność umów dzięki streszczeniom najważniejszych informacji umownych, zapewnienie narzędzi kontroli zużycia oraz narzędzi porównywania cen i jakości, zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową lub państwo zamieszkania.

4.5. *Organy regulacyjne i inne właściwe organy*

4.5.1. Odnośnie do uprawnień organów regulacyjnych i innych właściwych organów, szczególnego znaczenia nabiera przeformułowany tekst w art. 5 ust. 1.

4.5.2. Jeśli chodzi o niezależność krajowych organów regulacyjnych i innych właściwych organów, należy podkreślić przepisy art. 7–9 obejmujące specjalne gwarancje udzielane podczas selekcji, ograniczania długości kadencji, autonomii zarządzania i odwoływania członków odnośnych organów zarządzania.

4.6. *Polubowne rozstrzyganie sporów*

4.6.1. Szczególnie istotne jest dążenie do zapewnienia przejrzystych, niedyskryminacyjnych, szybkich, sprawiedliwych, prostych i niedrogich pozasądowych procedur rozstrzygania sporów między konsumentami a przedsiębiorstwami udostępniającymi sieci i/lub usługi łączności elektronicznej, publicznie dostępne usługi łączności elektronicznej inne niż usługi łączności interpersonalnej niewykorzystujące numerów, związanych z warunkami umownymi lub wykonaniem umów dotyczących udostępniania tych sieci lub usług.

4.6.2. Jeszcze istotniejsza jest możliwość poszerzenia przez państwa członkowskie dostępu do tych procedur dla innych użytkowników końcowych, zwłaszcza mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw.

4.6.3. Lecz jeśli chodzi o spory transgraniczne, wniosek zawiera rozwiązanie, któremu brakuje mechanizmów ustanowionych na poziomie wspólnotowym dla tego typu sporów, przez co gubi się w skomplikowanych procedurach o wątpliwych rezultatach czy to w zakresie skuteczności systemu, czy rzeczywistej gwarancji sprawiedliwego wyważenia interesów w odpowiednim czasie, co ostatecznie i tak skończy się postępowaniem sądowym.

Bruksela, dnia 26 stycznia 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
