

**Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o osnivanju Tijela europskih regulatora za elektroničke komunikacije”**

(COM(2016) 591 završna verzija — 2016/0286 (COD))

(2017/C 125/09)

Samostalni izvjestitelj: **Jorge PEGADO LIZ**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 24. listopada 2016. Vijeće Europske unije, 25. listopada 2016.
Pravni temelj:	članak 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	11. siječnja 2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	25. siječnja 2017.
Plenarno zasjedanje br.:	522
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	118/0/4

## 1. Zaključci i preporuke

1.1. U svojim različitim mišljenjima EGSO se zalaže za jačanje zadaća, nadležnosti i ovlasti BEREC-a kako bi to tijelo raspolagalo potrebnim kapacitetom za učinkovito izvršavanje regulatorne zadaće u sektoru elektroničkih komunikacija na europskoj razini.

1.2. Stoga se općenito slaže s glavnom namjerom Prijedloga Komisije.

1.3. Međutim, EGSO izražava žaljenje zbog toga što se Komisija nije opredijelila za tzv. opciju 4., koju neopravdano odbacuje te prednost daje zadržavanju ovlasti tog tijela u domeni puke, iako pojačane, suradnje ili koordinacije.

1.4. Kao što je i dosad tvrdio, EGSO je uvjeren da je samo jedna opcija, na temelju koje će se BEREC preobraziti u istinsko regulatorno tijelo, u stanju, uz viziju budućnosti, osigurati odgovarajuću regulaciju novih paneuropskih ili globalnih usluga informiranja, trenutačno uglavnom nereguliranih ili podložnih nejasnom regulatornom okviru (M2M, OTT i ostala područja od velike važnosti za Uniju, poput *roaminga* ili transnacionalnih tržišta), ili obvezujuće paneuropske postupke dodjele za posebne frekvencijske pojaseve.

1.5. Pomno treba preispitati i razmotriti aspekt u vezi sa sastavom, ustrojem i radom odbora za žalbe kako bi mu se u svim slučajevima zajamčili istinska neovisnost i nepristranost te odgovarajući režim pravnih sredstava, posebice kad su u pitanju odluke o prekograničnim sporovima.

## 2. Sažetak Prijedloga

2.1. U Komunikaciji iz svibnja 2015. „Strategija jedinstvenog digitalnog tržišta za Europu”<sup>(1)</sup> (strategija DSM) Komisija ističe da je zbog promjena na tržištu i u tehnološkom okruženju nužno ojačati institucionalni okvir i to jačanjem uloge Tijela europskih regulatora za elektroničke komunikacije (BEREC). U Rezoluciji „Ususret digitalnom jedinstvenom tržištu”<sup>(2)</sup> Europski parlament pozvao je Komisiju da osiguravanjem učinkovitijeg institucionalnog okvira još više integrira jedinstveno digitalno tržište, a to bi se moglo ostvariti jačanjem uloge BEREC-a, njegovih kapaciteta i ovlasti u odlučivanju

<sup>(1)</sup> SL C 13, 15.1.2016., str. 176.

<sup>(2)</sup> Rezolucija Europskog parlamenta, od 19. siječnja 2016., „Ususret digitalnom jedinstvenom tržištu” (TA(2016)0009).

kako bi se potaknula dosljedna provedba regulatornog okvira za elektroničke komunikacije, omogućio učinkovit nadzor BEREC-a nad razvojem jedinstvenog tržišta te pomoglo tom tijelu u rješavanju prekograničnih sporova.

2.2. Prijedlog uredbe treba razmatrati zajedno s Prijedlogom direktive o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija<sup>(3)</sup>, kojim se BEREC-u povjeravaju dodatne zadaće koje će doprinijeti osiguravanju dosljedne primjene regulatornog okvira i što će omogućiti poticanje razvoja tržišta elektroničkih komunikacija u cijeloj Uniji. Nadalje, BEREC će pridonijeti i promicanju pristupa podatkovnoj povezivosti vrlo velikoga kapaciteta i njezinoj upotrebi, kao i promicanju tržišnog natjecanja u pružanju mreža i usluga elektroničkih komunikacija te promicanju interesa građana Unije.

2.3. Stoga je glavni cilj Prijedloga osnaživanje institucionalne uloge BEREC-a te unapređenje njegove upravljačke strukture, uz preobrazbu BEREC-a i Ureda BEREC-a u punopravnu agenciju sa širim mandatom, kako bi bio u stanju izvršavati buduće zadaće. Time bi se nastavio rad BEREC-a i objedinjavanje stručnog znanja nacionalnih regulatornih tijela, uz usklađivanje njegove strukture i upravljanja, rada, programiranja i odgovornosti sa Zajedničkom izjavom Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o decentraliziranim agencijama od 19. srpnja 2012. („Zajednički pristup“)<sup>(4)</sup>. U Uredbu o BEREC-u<sup>(5)</sup> uključuju se i zadaće dodijeljene BEREC-u nedavno donesenom Uredbom (EU) 2015/2120 kojom se utvrđuju pravila za osiguravanje otvorenog interneta i ukidanje dodatnih naknada za *roaming*. Međutim, nije uključeno preispitivanje Direktive o privatnosti i elektroničkim komunikacijama<sup>(6)</sup>, a Komisija je odgovarajući prijedlog obećala iznijeti krajem 2016.

2.4. Radi ostvarivanja tog cilja Komisija je razmotrila sljedeće četiri opcije: 1.) bez promjena; 2.) puka pojačana savjetodavna uloga i jačanje nadležnosti; 3.) najpoželjnija opcija: zadržavanje savjetodavne uloge s određenim prednormativnim ovlastima i boljim postupkom analize tržišta i dodjele prava uporabe radiofrekvencijskog spektra, koja se detaljno razrađuje; te 4.) opcija, koju preliminarno odbacuje, a koja podrazumijeva osnivanje istinskog europskog regulatornog tijela, ojačane agencije s potrebnim sredstvima za prijenos provedbenih ovlasti, uključujući nadzorne i izvršne ovlasti, koja bi imala obvezujuće ovlasti u područjima u kojima je potrebno osigurati ujednačenu provedbu pravila EU-a.

2.5. U tekstu Prijedloga uredbe koji slijedi s pravnog se gledišta razrađuje odabrana opcija, što se analizira u nastavku.

### 3. Opće napomene

3.1. U svojim različitim mišljenjima<sup>(7)</sup> EGSO se zalaže za jačanje zadaća, nadležnosti i ovlasti BEREC-a kako bi to tijelo raspolagalo potrebnim kapacitetom za učinkovito izvršavanje regulatorne zadaće u sektoru elektroničkih komunikacija na europskoj razini. Stoga se općenito slaže s glavnom namjerom Prijedloga Komisije.

<sup>(3)</sup> COM(2016) 590 završna verzija, predmet mišljenja EGSO-a TEN/612 „Europski zakonik elektroničkih komunikacija” (vidjeti stranicu X. ovog Službenog lista).

<sup>(4)</sup> Zajednička izjava Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o decentraliziranim agencijama od 19. srpnja 2012.

<sup>(5)</sup> Uredba (EU) 2015/2120 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. o utvrđivanju mjera u vezi s pristupom otvorenom internetu te o izmjeni Direktive 2002/22/EZ o univerzalnoj usluzi i pravima korisnika u vezi s elektroničkim komunikacijskim mrežama i uslugama i Uredbe (EU) br. 531/2012 o roamingu u javnim pokretnim komunikacijskim mrežama u Uniji (SL L 310, 26.11.2015., str. 1.), u vezi s tim prijedlogom EGSO je usvojio mišljenje TEN/534 (SL C 177, 11.6.2014., str. 64.).

<sup>(6)</sup> Direktiva 2002/58/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. srpnja 2002. o obradi osobnih podataka i zaštiti privatnosti u području elektroničkih komunikacija (SL L 201, 31.7.2002., str. 37.); već analizirano u mišljenju TEN/612 „Europski zakonik elektroničkih komunikacija” (vidjeti stranicu X. ovog Službenog lista).

<sup>(7)</sup> Primjerice:

- mišljenje EGSO-a o prijedlogu izmjene Uredbe (EU) br. 531/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. lipnja 2012. (COM (2016) 399 završna verzija) (SL C 34, 2.2.2017., str. 162., točka 4.7.);
- mišljenje EGSO-a o prijedlozima Komisije u vezi s novim mjerama za jedinstveno tržište telekomunikacija EU-a (COM(2013) 627 final i COM(2013) 634 završna verzija) (SL C 177, 11.6.2014., str. 64., točka 4.7.1.);
- mišljenje EGSO-a o Komunikaciji Komisije o promicanju dijeljenja resursa radiofrekvencijskog spektra na unutarnjem tržištu (COM(2012) 478 završna verzija) (SL C 133, 9.5.2013., str. 22., točka 4.10.);
- mišljenje EGSO-a o uključivom jedinstvenom digitalnom tržištu (SL C 161/8, 6.6.2013., str. 8., točka 3.1.1.1.);
- mišljenje EGSO-a o Komunikaciji Komisije o otvorenom internetu i neutralnosti interneta u Europi (COM(2011) 222 završna verzija) (SL C 24, 28.1.2012., str. 139., točka 2.4.1.);
- mišljenje EGSO-a o Prijedlogu odluke o uspostavi prvog programa politike radiofrekvencijskog spektra (COM(2010) 471 završna verzija) i o Komunikaciji Komisije – Europska širokopojasna mreža: ulaganje u rast usmjeren na digitalizaciju (COM (2010) 472 završna verzija) (SL C 107, 6.4.2011., str. 53., točke 2.13. i 2.14.).

3.2. Međutim, EGSO se opredijelio za rješenje koje je najbliže tzv. opciji 4. Komisije jer smatra da puki kozmetički zahvati u pogledu statusa BEREC-a nisu dovoljni da se to tijelo preobrazu u istinsko regulatorno tijelo.

3.3. To je primjerice izričito ustvrdio u mišljenju TEN/534: „EGSO smatra da bi se moglo pokazati da su predložene promjene statusa BEREC-a, odnosno stalno mjesto predsjednika Odbora regulatora, nedovoljne u kontekstu pitanja konkurentnosti i potrebe za donošenjem poticaja za ulaganja, posebice što se tiče širokopojsnih komunikacija i mreže NGN/NGA.” (točka 4.7.1).

3.4. Kako bi BEREC mogao izvršavati svoje zadaće na području na kojem je manjak odgovarajuće regulacije dobro poznata činjenica – primjerice na području novih paneuropskih ili globalnih usluga informiranja, trenutačno uglavnom nereguliranih ili podložnih nejasnom regulatornom okviru (M2M, OTT i ostala područja od velike važnosti za Uniju, poput *roaminga* ili transnacionalnih tržišta), ili obvezujućih paneuropskih postupaka dodjele za posebne frekvenzijske pojaseve – zajedno s novim nadležnostima koje su mu povjerene, ne samo prijedlogom koji se razmatra, već i prijedlogom o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija, ne čini se prihvatljivim razinu djelovanja BEREC-a ograničiti na domenu puke, iako pojačane, suradnje ili koordinacije.

3.5. Prijedlog svakako ne predstavlja viziju budućnosti u vidu daljnje integracije jedinstvenog digitalnog tržišta jer se njime i dalje omogućava regulatorna rascjepkanost putem nacionalnih regulatornih tijela.

3.6. Time se možda mogu objasniti neohrabrujući rezultati ocjenjivanja BEREC-a izneseni u Prijedlogu u pogledu njegove relevantnosti, djelotvornosti, učinkovitosti i same dodane vrijednosti modela na kojem se usprkos svemu insistira.

#### 4. Posebne napomene

4.1. Tekst Prijedloga uredbe u pogledu utvrđivanja nadležnosti te organizacije i rada općenito slijedi zajednički model za istovrsne agencije utvrđen u Zajedničkoj izjavi Europskog parlamenta, Vijeća EU-a i Europske komisije o decentraliziranim agencijama te u tom pogledu nisu potrebne posebne opaske.

4.2. Međutim, valja iznijeti napomenu o odboru za žalbe u vezi s jamstvima „nepriistranosti i neovisnosti njegovih članova, na temelju transparentnih i objektivno provjerljivih kriterija koje utvrđuje agencija”, posebice ako se „članovi odbora za žalbe odabiru među osobljem agencije i/ili iz upravnog odbora agencije ... ne smije dovesti u pitanje navedena načela nepriistranosti i neovisnosti” (točka 21. Izjave).

4.3. U usporedbi s drugim istovjetnim tijelima (navest ćemo tek neke: EUIPO<sup>(8)</sup>, Ured Zajednice za biljne sorte<sup>(9)</sup>, Europska agencija za sigurnost zračnog prometa<sup>(10)</sup> i Europska agencija za kemikalije<sup>(11)</sup>), EGSO je iznenađen jezgrovitošću odredbi kojima se, u člancima od 11. do 14. Prijedloga, utvrđuje pravni okvir odbora za žalbe.

4.4. EGSO utvrđuje da je u svim uredbama o pravilima za organizaciju i postupanje odbora za žalbe spomenutih agencija na iscrpan način propisan postupak koji se primjenjuje u tim odborima te da se protiv odluka koje ti odbori donesu može pokrenuti postupak za poništenje pred Općim sudom Europske unije, protiv čije se presude može uložiti žalba Sudu Europske unije o pitanjima prava.

<sup>(8)</sup> Uredba Komisije (EZ) br. 216/96 od 5. veljače 1996. (SL L 28, 6.2.1996.), izmijenjena Uredbom Komisije (EZ) br. 2082/2004 od 6. prosinca 2004. (SL L 360, 7.12.2004.).

<sup>(9)</sup> Članak 67. i dalje Uredbe Vijeća (EZ) br. 2100/94 od 27. srpnja 1994. (SL L 227, 1.9.1994., str. 1. – 30.).

<sup>(10)</sup> Uredba (EZ) br. 1592/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2002. (SL L 240, 7.9.2002., str. 1. – 21.).

<sup>(11)</sup> Uredba Komisije (EZ) br. 771/2008 od 1. kolovoza 2008. (SL L 206, 2.8.2008., str. 5. – 13.).

4.5. Međutim, iako uglavnom ima tek savjetodavnu ulogu, u određenim slučajevima, na temelju kombinacije odredbi Prijedloga direktive s odredbama Prijedloga uredbe, BEREC dobiva ovlasti za donošenje odluka s učincima na pravnu situaciju trećih strana, kao što su primjerice određene odluke navedene u članku 2. stavku 1. točkama (b) do (d) o:

- utvrđivanju transnacionalnih tržišta;
- predlošcima sažetka ugovora;
- ekonomskom modelu za pružanje pomoći Komisiji pri utvrđivanju najvećih cijena završavanja poziva u Uniji;
- mišljenjima o rješavanju prekograničnih sporova;
- nacrtu nacionalnih mjera povezanih s postupcima za regulaciju tržišta;
- nacrtu nacionalnih mjera povezanih s postupcima za stručan pregled radiofrekventijskog spektra;
- nacrtu odluka i preporuka u području usklađivanja.

4.6. U tom se pogledu ističe primjer prekograničnih sporova u kojima „bilo koja stranka može iznijeti spor pred dotično državno regulatorno tijelo ili tijela”, pri čemu ona „o sporu obavješćuju BEREC kako bi donijeli usklađeno rješenje spora u skladu s ciljevima iz članka 3.”. U tom slučaju „BEREC iznosi mišljenje kojim se dotičnom državnom regulatornom tijelu ili tijelima navodi da poduzmu određenu mjeru kako bi se riješio spor ili se suzdržalo od djelovanja u najkraćem mogućem roku i u svakom slučaju u roku od četiri mjeseca, osim u iznimnim okolnostima”.

4.7. U tom je kontekstu malo vjerojatno da će se pri ulaganju žalbe na tu odluku odboru za žalbe predviđenom Prijedlogom smatrati da su neovisnost i nepristranost zajamčeni.

4.8. Čak i ako se u svakom slučaju predviđa mogućnost obraćanja sudu, čini se da se u okviru postupka na administrativnoj razini ne omogućava ulaganje žalbe istinski neovisnom tijelu.

4.9. EGSO očekuje da se to pitanje na odgovarajući način iznova razmotri u završnoj verziji Prijedloga.

Bruxelles, 25. siječnja 2017.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Georges DASSIS

---