

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af Sammenslutningen af Europæiske Tilsynsmyndigheder inden for Elektronisk Kommunikation

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

(2017/C 125/09)

Ordfører uden studiegruppe: **Jorge PEGADO LIZ**

Anmodning om udtalelse	Europa-Parlamentet, 24.10.2016 Rådet, 25.10.2016
Retsgrundlag	Artikel 114 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet
Vedtaget i sektionen	11.1.2017
Vedtaget på plenarforsamlingen	25.1.2017
Plenarforsamling	nr. 522
Resultat af afstemningen	118/0/4
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. I flere af sine udtalelser har EØSU altid været fortalere for en styrkelse af BEREC's opgaver, kompetencer og beføjelser med det formål at udstyre denne instans med den nødvendige kapacitet for at varetage en effektiv regulerende funktion i sektoren på europæisk plan.

1.2. Udvalget er derfor i store træk enig i hensigten med Kommissionens forslag.

1.3. Det beklager imidlertid, at Kommissionen endnu ikke satser på den såkaldte valgmulighed 4, som den på uberettiget vis udelukker, og derimod foretrækker blot at holde sig til et samarbejde eller koordinering, ganske vist i styrket form.

1.4. Som EØSU allerede har gjort gældende, er det overbevisende, at der kun findes en løsning, nemlig at omdanne BEREC til et rent reguleringsorgan med en vision for fremtiden for at sikre hensigtsmæssig regulering af nye informationstjenester på europæisk og globalt plan, der på nuværende tidspunkt stort set er uregulerede eller har uklare lovrammer (M2M, over-the-top tjenester og andre områder af væsentlig betydning for EU som f.eks. roaming eller tværnationale markeder) eller paneuropæiske, bindende EU-dækkende tildelingsprocedurer for specifikke frekvensbånd.

1.5. Et punkt, der fortjener særlige overvejelser og afvejning, er klagenævnets sammensætning, organisation og funktion, da man i alle situationer skal sikre, at det arbejder fuldt uafhængigt og upartisk samt at det råder over de nødvendige ressourcer, navnlig når der er tale om afgørelser, der vedrører grænseoverskridende tvister.

2. Kort resumé af forslaget

2.1. Det blev understreget i Kommissionens meddelelse af maj 2015 — En strategi for et digitalt indre marked i EU ⁽¹⁾ (»strategien«), at med teknologiske og markedsmæssige vilkår, der hele tiden ændrer sig, bliver der behov for styrkede institutionelle rammer, og det bliver også nødvendigt at styrke den rolle, som Sammenslutningen af Europæiske Tilsynsmyndigheder inden for Elektronisk Kommunikation (»BEREC«) spiller. I sin beslutning »På vej mod en akt for det digitale indre marked« ⁽²⁾ opfordrede Europa-Parlamentet Kommissionen til yderligere integration af det digitale indre marked og til at sikre mere effektive institutionelle rammer. Dette kan ske ved at styrke BEREC's rolle, kapacitet og

⁽¹⁾ EUT C 13 af 15.1.2016, s. 176.

⁽²⁾ Europa-Parlamentets beslutning af 19. januar 2016 om »På vej mod en akt for det digitale indre marked« (TA(2016)0009).

beslutningskompetence med henblik på at sætte det i stand til at sikre en konsekvent gennemførelse af rammebestemmelserne for elektronisk kommunikation og et effektivt tilsyn fra BEREC's side med det indre markeds udvikling samt at bistå det med at bilægge grænseoverskridende tvister.

2.2. Forslaget bør ses i sammenhæng med forslaget til direktiv om en europæisk kodeks for elektronisk kommunikation⁽³⁾, som overlader det til BEREC at udføre yderligere opgaver, der bidrager til at sikre en konsekvent anvendelse af regelsættet, og som vil gøre det muligt at fremme udviklingen af markedet for elektronisk kommunikation i hele EU. Desuden vil BEREC også bidrage til at fremme adgang til og anvendelse af højkapacitetsdataforbindelser, fremme konkurrencen inden for udbud af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester samt EU-borgernes interesser.

2.3. Hovedformålet med forslaget er derfor at styrke BEREC's institutionelle rolle og forbedre dets styringsstruktur ved at omdanne både BEREC og BEREC-kontoret til et fuldt udbygget agentur med et bredere mandat med henblik på at gøre det kompetent til de fremtidige opgaver samt fortsætte BEREC's arbejde og fortsætte med at indsamle ekspertise fra de nationale tilsynsmyndigheder, at tilpasse BEREC's struktur og styring, drift, programmering og ansvarlighed til den fælles erklæring fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om decentraliserede agenturer af 19. juli 2012 («den fælles tilgang»)⁽⁴⁾. I BEREC-forordningen indarbejdes også de opgaver, som BEREC blev pålagt i den nyligt vedtagne forordning (EU) 2015/2120, som fastsætter regler for at sikre adgang til det åbne internet og afskaffe roamingtillæg⁽⁵⁾. Udenfor står revisionen af direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation⁽⁶⁾, som Kommissionen har lovet at fremlægge inden udgangen af 2016.

2.4. For at nå denne målsætning har Kommissionen overvejet 4 valgmuligheder: Valgmulighed 1 — bevarelse af status quo, Valgmulighed 2 — En udvidet rådgivende rolle og øgede beføjelser, Valgmulighed 3, som er den foretrukne og mest detaljerede, nemlig at bibeholde den rådgivende rolle med visse prænormative beføjelser og bedre markedstilsynsproces og tildeling af brugsret til frekvensressourcer, valgmulighed 4, som Kommissionen umiddelbart forkaster, forudser oprettelsen af en europæisk tilsynsmyndighed i form af et styrket agentur med de nødvendige ressourcer til at kunne påtage sig gennemførelsesbeføjelser, herunder tilsyns- og håndhævelsesbeføjelser samt bindende beføjelser på områder, hvor der er behov for at sikre en ensartet anvendelse af EU-reglerne.

2.5. I følgende punkt foretages en juridisk analyse af den valgte løsning.

3. Generelle bemærkninger

3.1. EØSU har i flere af sine udtalelser⁽⁷⁾ gjort sig til fortalere for at øge BEREC's ansvar, kompetencer og beføjelser, så sammenslutningen får den nødvendige kapacitet til at kunne spille en effektiv tilsynsrolle for sektoren på europæisk niveau. Udvalget støtter dermed overordnet set hensigten bag Kommissionens forslag.

⁽³⁾ COM(2016) 590 final, som EØSU afgav udtalelse om: TEN/612 — En europæisk kodeks for elektronisk kommunikation (se side ... i denne EUT).

⁽⁴⁾ Fælles erklæring fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om decentraliserede agenturer af 19. juli 2012.

⁽⁵⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/2120 af 25. november 2015 (EUT L 310 af 26.11.2015, s. 1), forslaget blev behandlet i EØSU's udtalelse TEN/534 (EUT C 177 af 11.6.2014, s. 64).

⁽⁶⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/58/EF af 12. juli 2002 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor (EFT L 201 af 31.7.2002, s. 37). Situationen blev analyseret i udtalelsen TEN/612 — En europæisk kodeks for elektronisk kommunikation (se side ... i denne EUT).

⁽⁷⁾ For eksempel:

— EØSU's udtalelse om forslaget om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 531/2012 af 13. juni 2012 (COM(2016) 399 final) (EUT C 34 af 2.2.2017, s. 162), punkt 4.7.

— EØSU's udtalelse om Kommissionens forslag om nye foranstaltninger vedrørende EU's indre marked for teletjenester (COM(2013) 627 final og COM(2013) 634 final) (EUT C 177 af 11.6.2014, s. 64), punkt 4.7.1.

— EØSU's udtalelse om Kommissionens meddelelse om fremme af delt brug af frekvensressourcerne i det indre marked (COM(2012) 478 final) (EUT C 133 af 9.5.2013, s. 22), punkt 4.10.

— EØSU's udtalelse om et digitalt indre marked, hvor alle deltager (EUT C 161 af 6.6.2013, s. 8), punkt 3.1.1.1.

— EØSU's udtalelse om Kommissionens meddelelse om det åbne internet og netneutraliteten i Europa (COM(2011) 222 final) (EUT C 24 af 28.1.2012, s. 139), punkt 2.4.1.

— EØSU's udtalelse om forslag til afgørelse om indførelse af et radiofrekvenspolitikprogram (COM(2010) 471 final) og Kommissionens meddelelse — Bredbånd i Europa: Investering i digitalt drevet vækst (COM(2010) 472 final), (EUT C 107 af 6.4.2011, s. 53), punkt 2.13 og 2.14.

3.2. EØSU har imidlertid fokuseret på en løsning, som ligger tættere på Kommissionens valgmulighed 4, da rent kosmetiske ændringer af BEREC's status efter udvalgets opfattelse ikke er nok til at omdanne den til en egentlig tilsynsmyndighed.

3.3. Som det eksplicit fremgår af udtalelsen TEN/534, mener EØSU, »at de foreslåede ændringer af BEREC's status, herunder en fuldtidsstilling til repræsentantskabets formand, kan vise sig utilstrækkelige som følge af udfordringerne forbundet med konkurrenceevnen og behovet for at skabe incitamenter til investeringer, især i forbindelse med bredbåndskommunikation og NGN-/NGA-net« (punkt 4.7.1).

3.4. Hvis BEREC skal kunne se sig i stand til at varetage opgaver på et område, hvor manglen på egentlig regulering allerede er en kendt sag — såsom de nye EU-dækkende eller globale informationstjenester, der i øjeblikket er stort set uregulerede eller underlagt uklare reguleringsrammer (M2M, OTT og andre områder af stor betydning for Unionen som f. eks. roaming eller transnationale markeder) — eller koordinere bindende EU-dækkende tildelingsprocedurer for specifikke frekvensbånd, samt varetage de nye ansvarsområder, den har fået tildelt, ikke blot gennem dette forslag, men i endnu videre omfang i medfør af forslaget om en europæisk kodeks for elektronisk kommunikation, synes det da heller ikke acceptabelt at begrænse BEREC's interventionsniveau til området for samarbejde og koordinering, heller ikke selv om dette område er blevet styrket.

3.5. Hvad dette forslag helt klart mangler, er en fremadrettet tilgang, forstået som større integration af det digitale indre marked, fordi der fortsat er mulighed for manglende ensartethed i reglerne, der udstikkes af de nationale tilsynsmyndigheder.

3.6. Dette kan måske forklare de skuffende resultater af den i forslaget omtalte evaluering af BEREC for så vidt angår relevansen, effektiviteten og merværdien af den model, som man trods alt insisterer på.

4. Særlige bemærkninger

4.1. For så vidt angår kompetencer, organisation og drift følger forordningen som hovedregel den almindelige fremgangsmåde for agenturer af samme type, som defineret i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens fælles erklæring om decentraliserede agenturer, og giver dermed ikke anledning til særlige bemærkninger.

4.2. Imidlertid giver klagenævnet anledning til en bemærkning for så vidt angår »medlemmernes upartiskhed og uafhængighed, [som] fortsat [bør] garanteres på grundlag af gennemsigtighed og objektivt verificerbare kriterier, som agenturerne fastlægger«. Navnlig, når »rekruttering af medlemmerne af et appelkammer« sker »blandt agenturets personale og/eller dets bestyrelsesmedlemmer«, bør dette »ikke anfægte ovennævnte principper om upartiskhed og uafhængighed« (punkt 21 i den fælles erklæring).

4.3. Sammenlignet med bestemmelserne i andre identiske organer som f.eks. EUIPO⁽⁸⁾, EF-Sortsmyndigheden⁽⁹⁾, Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur⁽¹⁰⁾ og Det Europæiske Kemikalieagentur⁽¹¹⁾ for blot at nævne nogle få, er EØSU overrasket over, at forslagets artikel 11-14, som definerer den retlige ramme for klagenævnet, er så kortfattede.

4.4. EØSU konstaterer, at praktisk taget alle forordninger med bestemmelser om organisering af de ovennævnte agenturers klagenavn og disses forretningsordener detaljeret fastlægger de procedurer, som anvendes i disse organer, og fastslår, at de afgørelser, de træffer, kan gøres til genstand for annullationssøgsmål anlagt ved Retten, hvis afgørelser efterfølgende kan appelleres til Domstolen, dog kun for så vidt angår retsspørgsmål.

⁽⁸⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 216/96 af 5. februar 1996 (EFT L 28 af 6.3.1996), som ændret ved forordning (EF) nr. 2082/2004 af 6. december 2004 (EUT L 360 af 7.12.2004).

⁽⁹⁾ Artikel 67 ff. i Rådets forordning (EF) nr. 2100/94 af 27. juli 1994 (EFT L 227 af 1.9.1994, s. 1).

⁽¹⁰⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1592/2002 af 15. juli 2002 (EFT L 240 af 7.9.2002, s. 1).

⁽¹¹⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 771/2008 af 1. august 2008 (EUT L 206 af 2.8.2008, s. 5).

4.5. Det viser sig, at selv om BEREC's kompetenceområde i de fleste tilfælde ene og alene er rådgivende, er der dog, hvis man læser bestemmelserne i forslaget til direktiv og bestemmelserne i det her behandlede forslag sammen, tilfælde, hvor BEREC faktisk har en beslutningskompetence med juridiske konsekvenser for tredjeparter. Dette vil være tilfældet for visse afgørelser, der er nævnt i artikel 2, stk. 1, litra b)-d), og som vedrører:

- identifikation af transnationale markeder
- skabeloner for kontraktresuméer
- den økonomiske model, som skal hjælpe Kommissionen med at fastsætte maksimumstermineringstakster i Unionen
- udtalelser om bilæggelse af grænseoverskridende tvister
- udkast til nationale foranstaltninger vedrørende markedsregulerende retsmidler
- udkast til nationale foranstaltninger vedrørende procedurer for peer review af frekvensressourcer
- udkast til afgørelser og henstillinger om harmonisering.

4.6. Et godt eksempel er grænseoverskridende tvister, hvor »[a]lle parter kan forelægge tvisten for den eller de berørte nationale tilsynsmyndigheder«, som så skal »underrette BEREC om tvisten for at finde en konsekvent løsning herpå i overensstemmelse med målene i artikel 3«. I dette tilfælde »afgiver [BEREC] hurtigst muligt og under alle omstændigheder inden for fire måneder, bortset fra under ekstraordinære omstændigheder, en udtalelse om, hvorvidt den eller de berørte nationale tilsynsmyndigheder skal træffe konkrete foranstaltninger for at bilægge tvisten eller undlade handling«.

4.7. I en sådan situation er det svært at se, hvordan en appel af afgørelsen til en appelinstans som den, der indgår i forslaget, skal kunne sikre opfyldelse af målet om uafhængighed og upartiskhed.

4.8. Uanset bestemmelsen om, at det stadig er muligt at indbringe en sag for retten, synes proceduren på administrativt niveau ikke at omfatte mulighed for indbringelse af en klage for et egentligt uafhængigt organ.

4.9. EØSU håber, at dette spørgsmål vil blive revideret i forbindelse med udarbejdelsen af den endelige version af forslaget.

Bruxelles, den 25. januar 2017.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
