

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за установяване на Европейски кодекс за електронни съобщения (преработена)“

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

(2017/C 125/08)

Единствен докладчик: г-н **Jorge PEGADO LIZ**

Консултация	Европейски парламент, 24.10.2016 г. Съвет, 9.11.2016 г.
Правно основание	член 114 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	Секция „Транспорт, енергетика, инфраструктура, информационно общество“
Приемане от секцията	11.1.2017 г.
Приемане на пленарна сесия	26.1.2017 г.
Пленарна сесия №	522
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	162/3/23

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства като цяло съдържанието на предложението на Комисията относно Европейския кодекс за електронни съобщения, навременността му, начина на разглеждане на тематиката и начина на кодифициране и хоризонтално преработване на четирите съществуващи директиви (Рамковата директива, Директивата за разрешение, Директивата за достъп и Директивата за универсалната услуга), както и организирането им в една-единствена директива с опростена структура с оглед засилване на съгласуваността и достъпността в съответствие с целта за регулаторна пригодност (REFIT).

1.2 ЕИСК изтъква преди всичко сложността на преработването на различните посочени директиви, подчертавайки високото качество на тази осъществена за първи път юридическа работа, но обръща внимание на необходимостта от внимателен преглед на различните езикови версии с цел изглаждането на някои дребни редакционни пропуски.

1.3 ЕИСК споделя големите цели на предложението за осигуряване на по-добра свързаност с интернет за всички граждани и предприятия в рамките на целия пакет от инициативи с цел инвестирането в нова висококачествена инфраструктура навсякъде в ЕС както на местно равнище, така и извън националните граници, да стане по-привлекателно за всички предприятия.

1.4 ЕИСК изразява обаче съжаление относно изключването на Директивата за правото на неприкосновеност на личния живот, която би трябвало да бъде ясен сигнал за гражданите за положителните действия на Съюза спрямо тях. Това лишава предложението от един от основните стълбове на защитата на най-важните интереси на ползвателите на мрежите и поради това представлява слабо звено в предложението.

1.5 Също така изразява съжаление, че Комисията е спряла избора си на директива с различни режими на хармонизация и е оставила множество важни въпроси да бъдат решавани от държавите членки, като това засилва разпокъсаността на пазарите, вместо да избере директно приложим регламент, който да установи по-високо равнище на защита на потребителите и по този начин да допринесе за по-гясна интеграция на единния пазар.

1.6 Като по-съществени характеристики на предложението режим, който ЕИСК подкрепя, се изтъкват следните аспекти:

1) отделеното внимание на достъпността на услугите за „ползвателите с увреждания“, както и необходимостта от по-добро дефиниране на „правата на крайните ползватели“, освен когато става дума за прилагането на правилата на ЕС относно защитата на потребителите, и по-специално директиви 93/13/ЕИО, 97/7/ЕО и 2011/83/ЕС;

- 2) целесъобразното формулиране на нови понятия и определения, от значение за разясняването и тълкуването на правния режим;
- 3) изменението на процедурите за анализ на пазара и кодифицирането на най-добрите съществуващи практики, така че задълженията за предоставяне на достъп да бъдат налагани само когато и където е необходимо с цел справяне с неефективността на пазара на дребно и така че да се гарантират резултати за крайния ползвател, като в същото време се осигури конкуренция;
- 4) улесняването на споделеното използване на радиочестотния спектър в 5G мрежи и насърчаването на достъпа на крайните ползватели до безжична интернет свързаност (Wi-Fi), като споделеното използване на радиочестотния спектър, базирано на общо разрешение или на индивидуални лицензи за ползване, може да позволи интензивно и по-ефикасно оползотворяване на този ограничен ресурс;
- 5) увеличаването на независимостта на националните регулатори и на другите компетентни органи благодарение на специални гаранции, които се предоставят при подбора, ограничаването на срока на мандата, автономното управление и освобождаването от длъжност на членовете на съответните управителни органи.

1.7 ЕИСК обаче изразява сериозни резерви и основателни съмнения във връзка със следните аспекти:

- 1) някои нововъведения в „универсалната услуга“, чрез които под предлог, че се прави модернизация на съответния режим, всъщност се извършва замяна на услугите и редица задължения, като обществените телефонни кабинети, пълните телефонни указатели и справочните услуги се премахват от обхвата на универсалната услуга, с което се обезсмисля целият резултат;
- 2) определението за „функционален ширококолов достъп“, при положение че би могло да доведе единствено до създаването на произволен списък от достъпни интернет услуги вместо една неутрална връзка с минимално качество, което в бъдеще може да породи дискриминационни практики в ущърб на крайните ползватели;
- 3) препратката към социалното подпомагане или социалното осигуряване, т.е. към националния бюджет посредством данъците, към „помощ на крайните ползватели с ниски доходи или със специфични социални потребности, с цел да се осигури достъпност на услугите за функционален достъп до интернет и гласови съобщителни услуги най-малкото в определено местоположение“, което освобождава доставчиците на услуги от тези задължения и им дава възможност да покриват само изгодните сектори, което защитава интересите им и намалява обхвата на универсалната услуга, както и правата на потребителите; по този начин разходите за обществената услуга ще трябва да бъдат покривани от държавната хазна, тъй като се премахва възможността за съвместно поемане на разходите, която преди беше предвидена;
- 4) изричния избор на метода на максималната хармонизация по отношение на правата на крайните ползватели, което е свързано с ниско равнище на защита, а това води до намаляване на правата на ползвателите поради желание за опростяване и е в противоречие с последователно защитаването от ЕИСК позиция;
- 5) отпадането на някои регулаторни задължения или намаляване на предишни права или гаранции под привидното основание, че те вече не са необходими или са обхванати от общото право на потребителите, като например отмяната на правомощията на националните регулаторни органи да налагат пряко регулиране на цените на дребно на операторите със значителна пазарна сила (ЗПС) или някои разпоредби относно договорите, прозрачността, равностойността на достъпа за ползватели с увреждания, справочните услуги и оперативната съвместимост на цифровата телевизионна техника;
- 6) недостатъчното регулиране на някои практики при потребителските договори, прекратени като неравноправни, например практики, свързани с максималната продължителност на договорите или с правото на прекратяване на договора, с подновяването на договорите в случай на пакетни предложения, с липсата на санкции с цел гарантиране ефективността на процеса на смяна на доставчика за крайния ползвател, със запазване на задължението на крайния ползвател да дължи като компенсация „остатъчната стойност *pro rata temporis* на субсидираното оборудване, предоставено в пакет с договора към момента на неговото сключване, както и възстановяването на стойността *pro rata temporis* на каквито и да е други промоционални предимства, посочени като такива към момента на сключване на договора“;

- 7) и накрая, факта, че това предложение не отговаря на изричното желание на Съвета за един „Европейски кодекс за правата на ползвателите на електронни съобщителни услуги“, чиято цел да е „съществуването в рамките на ЕС на опростен и лесен за използване инструмент, обединяващ всички права на ползвателите на електронни съобщителни услуги в областта на ИКТ (информационните и комуникационните технологии) и на защитата на потребителите“.

2. Кратко обобщение на предложението на Комисията

2.1 Предложение за директива

2.1.1 В рамките на Стратегията за цифров единен пазар (ЦЕП) ⁽¹⁾ и като се вземат предвид бързите и дълбоки промени в последно време в структурата на пазара на електронни съобщения и появата на неизвестни досега категории участници на пазара, които се конкурират с традиционните далекосъобщителни оператори, наред с увеличаването на броя и популярността на услугите за онлайн съдържание, е наложително преразглеждане и актуализиране на регулаторната рамка за електронните съобщения, която води началото си от 2009 г., така че гражданите и предприятията да могат да имат безпроблемен достъп до интернет и да осъществяват дейност онлайн в условията на лоялна конкуренция. Основната цел, която Комисията си постави с предложението, публикувано на 14 септември 2016 г. ⁽²⁾, е осигуряване на по-добра интернет свързаност за всички граждани и предприятия.

2.1.2 Това предложение е част от пакет, чиято цел е инвестирането в нова висококачествена инфраструктура навсякъде в ЕС както на местно равнище, така и извън националните граници, да стане по-привлекателно за всички предприятия. То също така включва предложение за регламент относно Органа на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОЕРЕС) и Съобщение на Комисията относно „Свързаност за изграждане на конкурентоспособен цифров единен пазар — към европейско общество на гигабитов интернет“. Бяха представени също план за действие за въвеждането на 5G услуги в целия ЕС от 2018 г. нататък и предложение за регламент за насърчване на интернет свързаността на местните общности и на обществените места — WiFi4EU.

2.1.3 Всички тези инструменти обслужват трите големи стратегически цели за свързаност до 2025 г.:

- 1) всички основни социално-икономически участници следва да имат достъп до интернет с изключително висока скорост, достигаща гигабитови стойности;
- 2) всички европейски домакинства както в селата, така и в градовете следва да имат интернет връзка със скорост на предаване на данни в права посока от поне 100 Mbps и с възможност за достигане на гигабитова скорост;
- 3) всички градски райони и основните сухопътни транспортни и железопътни маршрути следва да имат непрекъснато покритие с 5G; като междинна цел до 2020 г. 5G свързаност следва да се предлага на пазара в поне един голям град във всяка държава — членка на ЕС.

2.1.4 Предложението се основава на член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, тъй като има за цел да се изгради вътрешният пазар на електронните съобщения и да се гарантира неговото функциониране, като е избрано хоризонталното преработване на четирите действащи директиви (Рамковата директива, Директивата за разрешение, Директивата за достъп и Директивата за универсалната услуга) и организирането им в една-единствена директива с опростена структура с оглед засилване на съгласуваността и достъпността в съответствие с целта за регулаторна пригодност (REFIT), приемайки формата на истински Европейски кодекс за електронните съобщения.

2.1.5 В зависимост от разглежданите въпроси, предложението използва различни форми на законодателно хармонизиране, от пълна целенасочена или селективна хармонизация, като например по отношение на защитата на крайните ползватели, до минимална хармонизация на правомощията на националните регулаторни органи (НРО) на равнището на ЕС или до максимална хармонизация във връзка с радиочестотния спектър.

2.1.6 Предложението се основава на широка обществена консултация със заинтересованите страни, продължила 12 седмици, на съвети от външни експерти от ЕП и от Съвета, както и на множество проучвания, подробно разгледани и коментирани в оценката на въздействието, а също и на мнението на групата водещи експерти, създадена в рамките на проучването SMART 2015/0005.

⁽¹⁾ COM(2015) 192 final.

⁽²⁾ COM(2016) 590 final.

2.1.7 С това предложение Комисията поставя следните цели:

- 1) повишаване на конкуренцията и на предвидимостта на инвестициите;
- 2) по-ефективно използване на радиочестотите;
- 3) по-добра защита на потребителите в области, в които общите правила за защита на потребителите са недостатъчни, тъй като не отговарят на специфичните за сектора нужди;
- 4) повишаване на безопасността на онлайн средата за ползвателите и по-справедливи правила за всички участници.

2.1.8 В обобщение, някои от предложените изменения, по-конкретно в областта на радиочестотния спектър, универсалната услуга, достъпа, крайните ползватели, номерацията и политическото управление, имат за цел да въведат ясни правила, да позволят на страните лесно да разбират своите права и задължения и да избегнат свръхрегулирането и административната тежест.

2.1.9 Предложените промени включват по-конкретно следните мерки: опростяване и географско насочване на регламента относно достъпа; използване (когато е възможно) на общи разрешения вместо индивидуални лицензи за радиочестотен спектър; насърчаване на вторичните пазари за спектър; премахване на някои задължения за предоставяне на универсална услуга, като например изискванията да се гарантира предоставянето на платени обществени телефони и указатели на хартиен носител; стесняване на обхвата на задължението за налична универсална услуга; изясняване на обхвата на регулаторната рамка и премахване на излишните задължения за защита на потребителите, когато те са вече разгледани в хоризонталното законодателство или се спазват от пазара; хармонизиране и изясняване на правилата и управлението на номерацията при комуникацията машина — машина (M2M).

2.1.10 Комисията предложи също укрепване на ролята на националните регулаторни органи и на ОЕРЕС, за да се гарантира последователно и предвидимо прилагане на правилата в целия цифров единен пазар, като се намали настоящата разпокъсаност и несъответствията с цел повишаване ефективността на управление на нови институции ⁽³⁾.

2.2 Методът на преработване (Recast)

2.2.1 Комисията не просто извърши „кодифициране“, включвайки съдържанието на няколко директиви в едно ново хармонично и последователно цяло без да променя съдържанието му, както обикновено процедира в повечето случаи. В този случай тя реши да се възползва от предвидената в междуинституционалното споразумение от 28 ноември 2001 г. ⁽⁴⁾ възможност, за да пристъпи, едновременно с хоризонталното включване на различните предишни актове в единен законодателен акт, към внасяне на дълбоки и съществени изменения в режима му (така наречените „изменения по същество“).

2.2.2 При тази процедура по опростяване на законодателството, кодификация и съществени изменения на правния режим на даден законодателен акт, „обичайният законодателен процес на Общността се съблюдава изцяло“ (член 5 от споразумението), тъй като предложението за преработване подлежи на становище от страна на ЕИСК и отговаря на набор от критерии и правила, изрично посочени в точки 6 и 7 на споменатото споразумение.

3. Общи бележки

3.1 Аспекти, които не се разглеждат в настоящото становище

3.1.1 Както поради наложените ограничения във връзка с обема на становищата си, така и поради самото естество на предложението, ЕИСК счита, че не следва да се произнася отново по разпоредбите, които са транспонирани без промени в настоящото предложение, освен ако това не е абсолютно наложително за разбирането на някой от разглежданите въпроси.

3.1.2 В действителност ЕИСК имаше възможност да се произнесе подробно в предходни становища по всички тези въпроси, поради което тук само потвърждава позициите си.

3.1.3 В това становище няма да се произнесе изчерпателно и по аспектите, свързани със структурата и функционирането на ОЕРЕС, тъй като те ще бъдат подробно анализирани в становището, което се изготвя успоредно с настоящото.

⁽³⁾ COM(2016) 591 final.

⁽⁴⁾ ОВ С 77, 28.3.2002 г., стр. 1.

3.2 Оценка на общите насоки на разглежданото предложение

3.2.1 ЕИСК би желал най-напред да поздрави Комисията за целесъобразността на нейната инициатива, която е напълно оправдана с оглед на пазарните условия, развитието на технологиите и правната защита на ползвателите на електронни комуникации, които налагат преработване на правната рамка, което да гарантира, че гражданите ще могат да имат непрекъснат достъп до онлайн дейности, а предприятията ще могат да осъществяват тези дейности онлайн в условията на лоялна конкуренция. Би желал да я поздрави и за използвания метод на преработване (recast), който е изключително подходящ инструмент в общия контекст на програмата REFIT, като единствено изразява съжаление, че Комисията рядко прибегва до използването му.

3.2.2 Във връзка с това ЕИСК би желал да поздрави Комисията за безукорното прилагане на трудната процедура по преработка при щателно съблюдаване на установените правила, като единствено изразява съжаление, че Комисията не използва процедурата на едновременно публикуване и на „изчистена“ версия, която е по-лесна за четене, както нееднократно беше предлагано.

3.2.3 Също така би искал да изрази съгласието си като цяло по отношение на новите правила, въведени в предложението за новия законодателен акт, както и по отношение на постигането на съгласуваност на тези законови разпоредби с други политики на Общността, като например действащото специфично регулиране или принципите на конкурентното право и хоризонталното законодателство в областта на защитата на потребителите.

3.2.4 ЕИСК счита обаче, че вариантът, между другото не напълно обоснован, за толкова всеобхватна и изчерпателна директива, която оставя толкова много аспекти да бъдат решавани от националните регулаторни органи, само губи от липсата на опростеност и правна сигурност, които щяха да са налице, ако беше направено предложение за рамков регламент с пряко незабавно и единно прилагане във всички държави членки, както бе предложено от Комисията, разделен на конкретни директиви за някои от включените въпроси, подлежащи на различна степен на хармонизиране в зависимост от пазарните условия и естеството на въпросите. Времето, необходимо за приемането (не по-малко от 18 месеца), за транспонирането (не по-малко от 2 години) и за изпълнението отлага ефективното влизане в сила на този нов режим най-рано за 2021/2022 г.

3.2.5 От друга страна, изключването на Директивата за правото на неприкосновеност на личния живот, чието предложение беше публикувано на 10 януари 2017 г. COM(2017) 10 final), засягаща един от централните и най-важни въпроси в пакета от мерки, макар и разбираемо, поради ограничения, свързани със законодателния календар, е слабо звено в предложението, тъй като то е лишено от един от основните стълбове на защитата на най-важните интереси на ползвателите на мрежите, като се отлага за едно необозримо бъдеще съгласуването на настоящата регулаторна рамка с бъдещия инструмент за неприкосновеността на личния живот и се създават допълнителни трудности при транспонирането и прилагането на съвкупността от мерки.

3.2.6 В предложението не бяха включени и Регламентът на Европейския парламент и на Съвета относно роуминга в обществени мобилни телефонни мрежи в рамките на Съюза⁽⁵⁾, както и някои аспекти от Съобщението на Комисията относно подкрепата за споделеното използване на ресурсите от радиочестотен спектър на вътрешния пазар, които заслужаваха да бъдат включени в този Кодекс⁽⁶⁾.

3.2.7 Накрая, очевидно е, че това предложение не отговаря на изричното желание на Съвета за един „Европейски кодекс за правата на ползвателите на електронни съобщителни услуги“, чиято цел да е „съществуването в рамките на ЕС на опростен и лесен за използване инструмент, обединяващ всички права на ползвателите на електронни съобщителни услуги в областта на ИКТ (информационните и комуникационните технологии) и на защитата на потребителите“⁽⁷⁾, нито отговаря на изразеното в програмата в областта на цифровите технологии намерение „да се публикува до 2011 г. кодекс на онлайн правата в ЕС, който ще обобщава по ясен и достъпен начин съществуващите права на ползвателите на цифрови услуги в ЕС“⁽⁸⁾.

4. Конкретни бележки

4.1 Предмет и цел

ЕИСК приветства загрижеността на Комисията, която още в член 1 обръща внимание на въпроса за достъпността на услугите за „ползвателите с увреждания“, както и необходимостта от по-добро „дефиниране на правата на крайните ползватели“. В този смисъл, от особено значение е изричното позоваване в параграф 4 на член 1, според което разпоредбите на настоящата директива се прилагат, без да се засягат правилата на Съюза относно защитата на потребителите, и по-специално директиви 93/13/ЕИО, 97/7/ЕО и 2011/83/ЕС, както и националните правила в съответствие с правото на Съюза, във връзка с които ЕИСК изготви съответните доклади за оценка (информационни доклади INT/795 и 796, приети през декември 2016 г.).

⁽⁵⁾ COM(2011) 402 final.

⁽⁶⁾ COM(2012) 478 final.

⁽⁷⁾ 3017-о заседание на Съвета, 31 май 2010 г.

⁽⁸⁾ COM(2010) 245 final.

4.2 **Определения**

По отношение на определенията, ЕИСК изтъква целесъобразното формулиране на нови понятия от значение за правния режим, като например „мрежа с много голям капацитет“, „междудличностна съобщителна услуга“, „междудличностна съобщителна услуга посредством номер“, „междудличностна съобщителна услуга, която не е посредством номер“, „сигурност“ на мрежите и услугите, „точка за безжичен достъп в малка зона“, „локална радиомрежа“ (RLAN), „споделено ползване на радиочестотния спектър“, „хармонизиран радиочестотен спектър“, „обществен център за приемане на спешни повиквания“ (PSAP), „най-подходящ PSAP“, „спешно повикване“, „служба за спешно реагиране“.

4.3 **Цели**

4.3.1 Що се отнася до изпълнението на целите, ЕИСК отбелязва значението на сътрудничеството между националните регулаторни органи и други компетентни органи, както и между държавите членки и ОЕРЕС, макар и предпочитаният от ЕИСК „модел“ да е ориентиран в друга посока, както посочва ЕИСК в становището си относно новия статут на ОЕРЕС.

4.3.2 Във връзка с това е особено важно да се подчертае, че отново се определят установените в параграф 2 на член 3 задължения на националните регулаторни органи и други компетентни органи, както и на ОЕРЕС.

4.3.3 От значение е също така сътрудничеството между държавите членки в рамките на Групата за политиката в областта на радиочестотния спектър, създадена с Решение 2002/622/ЕО на Комисията, помежду им, както и с Комисията и, ако искат, с Европейския парламент и Съвета с оглед на подкрепата за стратегическото планиране и координиране на подходите на политиката в областта на радиочестотния спектър в Съюза.

4.4 **Някои въпроси от съществено значение**

4.4.1 Тъй като в рамките на настоящото становище ЕИСК няма възможност да извърши анализ на всички разглеждани разпоредби, намира за целесъобразно да се съсредоточи върху някои от тях, които счита за по-значими за обществото.

4.4.2 *Регулиране на достъпа*

4.4.2.1 ЕИСК приветства факта, че правилата относно достъпа не са претърпели съществено изменение и изразява съгласие с Комисията относно облекчаването на процедурите и насърчаването на повсеместната свързаност с много голям капацитет (МГК), което е основна цел на секторната регулаторна рамка, наред с насърчаването на конкуренцията, завършването на изграждането на вътрешния пазар и защитата на потребителите.

4.4.2.2 ЕИСК подкрепя конкретните изменения на пазарното регулиране в посока изискване от регулаторните органи да определят инвестиционните намерения и да позволяват на публичните власти да търсят инвеститори за зоните с недостигащо покритие. Това следва да увеличи прозрачността по отношение на плановете за разгръщане на мрежата, да осигури на инвеститорите по-голяма предвидимост и да позволи на регулаторните органи в пазарните си анализи да отчитат по-добре географските особености.

4.4.2.3 Изразява съгласие с Комисията относно изменението на процедурите за анализ на пазара и кодифицирането на най-добрите съществуващи практики, така че задълженията за предоставяне на достъп да бъдат налагани само когато и където е необходимо с цел справяне с неефективността на пазара на дребно и така че да се гарантират резултати за крайния ползвател, като в същото време се осигуряват конкурентни резултати. ЕИСК обаче не намира обосновка за удължаване на срока за преглед на пазара от три на пет години.

4.4.2.4 Накрая ЕИСК е съгласен, че конкуренцията, основана на инфраструктурите, представлява един от най-ефективните начини за предоставяне на нова или по-добра свързаност с интернет в райони, където гъстотата на населението може да поеме повече от една мрежа.

4.4.3 *Разпределяне на радиочестотния спектър*

4.4.3.1 Въпреки че ЕС първи разработи безжични технологии от 4-то поколение (4G), внедряването им е по-бавно, отколкото в други региони. Тъй като разпределянето и управлението на радиочестотния спектър по принцип е от компетенцията на държавите членки, като цяло този факт се сочи за причина за разпокъсаността на пазарите, което води до пряк отрицателен ефект върху покритието на безжичната мрежа и разгръщането ѝ навсякъде в Европа, и ако това продължи, то заплашва да изложи на риск успешното въвеждане на услугите от 5-о поколение (5G) в Европа и внедряването на нови иновативни услуги.

4.4.3.2 Ето защо предложението налага съвкупност от общи правила, като например, минимален срок на лицензите, за да се гарантира възвращаемостта на инвестициите, по-голяма свобода на търговията със спектър, последователност и обективност на регулаторните мерки (запазване, процедури за организиране на търгове, пределни цени и блокове радиочестотен спектър, изключително запазване на спектър) и партньорска оценка между националните регулаторни органи с цел осигуряване на съгласуваност в практиките на предоставяне в рамките на ОЕРЕС. От друга страна, операторите следва да бъдат задължени да използват предоставения им спектър по ефективен начин.

4.4.3.3 ЕИСК приема този нов подход дотолкова, доколкото освен че се ускоряват процесите на определяне на спектъра за електронните съобщения и са налице ясни срокове за това кога спектърът трябва да бъде предложен на пазара, също така инвеститорите в широколентовите мрежи за безжичен достъп от следващо поколение се ползват с по-голяма предвидимост и последователност във връзка с бъдещите модели на лицензиране и основните условия за предоставяне или подновяване на национални лицензи в областта на радиочестотния спектър.

4.4.3.4 Накрая, ЕИСК приветства улесняването на споделеното използване на радиочестотния спектър в 5G мрежи и насърчаването на достъпа на крайните ползватели до безжична интернет връзка (Wi-Fi). В действителност едно споделено използване на радиочестотния спектър, базирано на общо разрешение или на индивидуални лицензи за ползване, може да позволи интензивното и по-ефикасно оползотворяване на този ограничен ресурс. Ползвателите на радиочестотния спектър в режима на общо разрешение ще се ползват с по-голяма регулаторна защита срещу вредни смущения, така че да бъдат премахнати пречките за разгръщане на точки за безжичен достъп до интернет и да се улесни достъпът на крайния ползвател до споделена безжична интернет връзка.

4.4.4 *Предефиниране на режима на универсалната услуга*

4.4.4.1 „Обновеният“ режим на универсалната услуга и измененията в услугите и правилата за защита на крайните ползватели са аспектите, по отношение на които ЕИСК изразява най-големи резерви. Между впрочем, универсалната услуга беше един от аспектите, които бяха силно критикувани в предишни становища на ЕИСК.

4.4.4.2 От много време разширяването на тази услуга към други услуги, като например мобилните услуги и широколентовия достъп до интернет, представлява приоритет. Под предлог, че се извършва модернизирание на режима на универсалната услуга, чрез предложението всъщност се извършва замяна на услугите, а редица задължения, като обществените телефонни кабинки, пълните телефонни указатели и справочни услуги, отпадат от обхвата на универсалната услуга, с което целеният резултат се обезсмисля. ЕИСК все още не знае дали секторът е достигнал достатъчна степен на зрялост, за да гарантира, че ще продължи да предоставя тези услуги и без задълженията за предоставяне на универсалната услуга. Фактът, че член 82 позволява на държавите членки да „продължат да гарантират наличността или ценовата достъпност на други услуги“ не само зависи от това дали „потребността от тези други услуги ще бъде надлежно доказана с оглед на националните условия“, но и проправя пътя тези услуги да бъдат оттеглени в краткосрочен план поради разходите, които включват.

4.4.4.3 ЕИСК поставя под въпрос определението „функционален широколентов достъп“, тъй като би могло да доведе единствено до създаването на произволен списък от достъпни интернет услуги вместо една неутрална връзка с минимално качество, което в бъдеще може да породи дискриминационни практики в ущърб на крайните ползватели.

4.4.4.4 Това, което е сигурно, е че член 79 налага на държавите членки да гарантират „в контекста на специфичните национални условия, че всички крайни ползватели на тяхна територия имат достъп на поносима цена до наличните услуги за функционален достъп до интернет и гласови съобщителни услуги, при качеството, установено за тяхната територия, включително до базово свързване, най-малкото в определено местоположение“, като когато „крайните ползватели с нисък доход или със специфични социални потребности са лишени от достъп до тях“ дори може да „изискат от предприятията, доставчиците на такива услуги, да предложат на въпросните крайни ползватели тарифни планове или потребителски пакети, различни от предоставяните при обичайната търговска практика“, като прилагат „общии тарифи, включително усредняване на географски принцип, за цялата територия на страната.“

В параграфи 4 и 5 на член 80 обаче предложението препраща към социално подпомагане или социално осигуряване, т.е. към националните бюджети посредством данъци, към „оказването на помощ на крайните ползватели с ниски доходи или със специфични социални потребности, с цел да се осигури достъпност на услугите за функционален достъп до интернет и гласови съобщителни услуги най-малкото в определено местоположение“, което премахва тези задължения за доставчиците на услуги.

4.4.4.5 Впрочем, цялата система за финансиране на обществената услуга, в случай че националните регулаторни органи установят, че дадено предприятие е подложено на прекомерно затруднение, е ограничена до въвеждането на „механизъм за компенсации на изчислената нетна себестойност за предприятието от обществени средства при прозрачни условия“. Т.е. за пореден път националният бюджет чрез данъчното облагане трябва да покрива разходите за обществената услуга, по-специално при липсата на доставчици в непечелившите райони на предоставяне на услуги, предназначени за обществеността. Премахва се възможността за съвместно поемане на разходите, която преди беше предвидена в буква б) на член 13 от съответната отменена директива (който гласи: „б) поделят нетната себестойност на задължителната универсална услуга между доставчиците на електронни съобщителни мрежи и услуги“).

4.4.5 Права на крайните ползватели

4.4.5.1 Всъщност ЕИСК среща най-големи затруднения с новата част, посветена на правата на крайните ползватели, тъй като в предложението не се прави преглед на приетите решения с оглед становищата на ЕИСК по тези въпроси, като се започне с варианта, предвиждащ максимално хармонизиране съгласно член 94. Позицията на ЕИСК винаги е била, че по въпроси, свързани с правата на потребителите, следва да се приемат директиви с минимално хармонизиране или регламенти, установяващи най-високо равнище на защита на потребителите.

4.4.5.2 Не се счита за приемливо заличаването на някои регулаторни задължения или намаляването на предишни права или гаранции под привидното основание, че те вече не са необходими или са обхванати от общото право на потребителите, като например отмяната на правомощията на националните регулаторни органи да налагат пряко регулиране на цените на дребно на операторите със значителна пазарна сила (ЗПС) или някои разпоредби относно договорите, прозрачността, справочните услуги и оперативната съвместимост на аналоговата телевизионна техника (членове 95 до 98, 103 до 105).

4.4.5.3 Предложението на Комисията също така не приема необходимостта от по-ефективно регулиране на практики, обявени за неравноправни в договорите с ползватели, като например практики, свързани с максималната продължителност на договорите или с правото на прекратяване на договора, с подновяването на договорите в случай на пакетни предложения, с липсата на санкции с цел гарантиране ефективността на процеса на смяна на доставчика за крайния ползвател, със запазване на задължението на крайния ползвател да дължи като компенсация „остатъчната стойност pro rata temporis на субсидираното оборудване, предоставено в пакет с договора към момента на неговото сключване, както и възстановяването на стойността pro rata temporis на каквито и да е други промоционални предимства, посочени като такива към момента на сключване на договора“.

4.4.5.4 Въпреки това, ЕИСК приветства някои нови разпоредби, например по-добра читаемост на договорите чрез договор, съдържащ обобщение на важната информация в опростен вид, предоставянето на инструменти за контрол на потреблението, инструменти за сравняване на цените и качеството, забрана на дискриминацията въз основа на националността или държавата на пребиваване.

4.5 Национални регулаторни органи и други компетентни органи

4.5.1 Що се отнася до правомощията на регулаторните органи и другите компетентни органи, от особено значение е преработката на сегашния параграф 1 на член 5.

4.5.2 Конкретно що се отнася до независимостта на националните регулаторни органи и на другите компетентни органи, изпъкват разпоредбите на членове 7 до 9 заради специалните гаранции, които се предоставят при избора, ограничаването на срока на мандата, автономното управление и освобождаването от длъжност на членовете на съответните управителни органи.

4.6 Решаване на спорове по взаимно съгласие

4.6.1 Изключително важно е, че предложението си поставя за цел да осигури на потребителите достъп до прозрачни, недискриминационни, бързи, справедливи, опростени и несвързани с големи разходи процедури за извънсъдебно разрешаване на спорове между потребители и предприятия, предоставящи обществени електронни съобщителни услуги, различни от независими от номер междуличностни съобщителни услуги, свързани с договорните условия и/или изпълнението на договорите за доставка на такива мрежи и/или услуги.

4.6.2 Още по-важна е предоставената на държавите членки възможност да разширяват достъпността до тези процедури за други крайни ползватели, по-специално за микропредприятията и малките предприятия.

4.6.3 Но във връзка с презграничните спорове предложението представя решение, чийто недостатък е липсата на установени механизми на равнището на ЕС за този тип спорове, като се оплита в сложна процедурна мрежа със съмнителни резултати както по отношение на ефективността, така и по отношение на ефикасното гарантиране на справедливо уреждане на интересите в разумен срок, като накрая всичко това отново води до съдебен иск.

Брюксел, 26 януари 2017 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS
