

# Sprawozdanie z piątego spotkania w Dyrekcji Generalnej ds. technologii informacyjnych i komunikacyjnych na temat samo- i współregulacji (Bruksela, 12 czerwca 2015 r.)

Zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami dotyczącymi prac nowo wybranego Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, dzięki działaniom Centrum Monitorowania Jednolitego Rynku, zaangażował się w określenie i uwypuklenie roli samoregulacji i współregulacji na poziomie Unii Europejskiej.

W dniu 12 czerwca 2015 r., w Komisji Europejskiej, zorganizowane zostało kolejne posiedzenie plenarne DG CONNECT<sup>1</sup> pod przewodnictwem dyrektora generalnego p. Roberta Madelina, poświęcone wypracowaniu zasad praktyki funkcjonowania samo- i współregulacji. Panelistami byli przedstawiciele jedenastoosobowego zespołu roboczego, którego zadaniem jest znalezienie optymalnych rozwiązań w zakresie stosowania samo- i współregulacji. Pozostali uczestnicy dyskusji reprezentowali środowisko europejskich samoregulatorów, dyrekcję generalną Komisji Europejskiej, naukowców, przedstawicieli organizacji konsumenckich, ekspertów. Omówiono dotychczasowe doświadczenia w zakresie sposobów wspierania samoregulacji, które zebrano w formie *vademecum*.

Zagadnienia samo- i współregulacji objęte są „Pakiem o lepszym stanowieniu prawa”<sup>2</sup>, przyjętym 19 maja 2015 r. Składa się on z:

1. Komunikatu „Lepsze stanowienie prawa dla lepszych rezultatów – agenda europejska”, określającego ogólne podejście strategiczne<sup>3</sup>;
2. Wytycznych opisujących sposób przestrzegania i przebiegu procesu od etapu planowania do oceny *ex-post*<sup>4</sup>;
3. „Skrzynki narzędziowej”, przybornika, zwanej *toolbox*, czyli zbioru narzędzi dostarczanych w celu uzupełnienia wytycznych<sup>5</sup>;
4. Stanu wydajności regulacyjnej (REFIT) obejmującej perspektywę regulacji<sup>6</sup>;
5. Decyzji o ustanowieniu w platformie REFIT badania samo- i współregulacji<sup>7</sup>;
6. Komunikatu o ustanowieniu platformy REFIT<sup>8</sup>;
7. Decyzji o ustanowieniu Rady Kontroli Regulacyjnej przy KE<sup>9</sup>;
8. Wniosku w sprawie uaktualnienia porozumienia międzyinstytucjonalnego (IIA)<sup>10</sup>.

<sup>1</sup> Dyrekcja Generalna ds. technologii informacyjnych i komunikacyjnych.

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/key\\_docs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/key_docs_en.htm).

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/smartregulation/better\\_regulation/documents/com\\_2015\\_215\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smartregulation/better_regulation/documents/com_2015_215_en.pdf).

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc\\_guide\\_en.html](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.html).

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc\\_tool\\_en.html](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.html).

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/documents/swd\\_2015\\_110\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/swd_2015_110_en.pdf).

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/documents/c\\_2015\\_3261\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/c_2015_3261_en.pdf).

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/documents/c\\_2015\\_3260\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/c_2015_3260_en.pdf).

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/documents/c\\_2015\\_3262\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/c_2015_3262_en.pdf).

<sup>10</sup> W porozumieniu IIA z 2003 r., Wspólnota zobowiązała się do stanowienia prawa tylko wtedy, gdy jest to konieczne. Wskazano, że istnieje wiele sposobów służących regulacjom i uznano potrzebę stosowania alternatywnych mechanizmów regulacyjnych „we wszystkich przypadkach, w których Traktat specjalnie nie wymaga aktu prawnego”. Pozyskano z: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/documents/com\\_2015\\_216\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/com_2015_216_en.pdf).

Pakiet o lepszym stanowieniu prawa, będzie wdrażany przez Komisję w ramach jej własnych działań związanych z przygotowaniem i oceną przepisów prawnych, a także przy współpracy z Parlamentem Europejskim i Radą. We wszystkich Dyrekcjach Generalnych KE mają zostać przeprowadzone analizy na temat możliwości zastosowania rozwiązań samo- i współregulacyjnych w miejsce obowiązujących regulacji lub regulacji planowanych do wprowadzenia<sup>11</sup>.

W celu kontroli publicznej i przekazywania opinii Komisja udostępni swoje procedury kształtowania polityki za pomocą portalu internetowego, na którym będzie można śledzić realizację inicjatyw. Umożliwi on również nowe konsultacje publiczne, prowadzone w związku z oceną aktualnej polityki czy też ewentualnych nowych wniosków. Pojawią się również nowe możliwości dla zgłaszania uwag przez zainteresowane strony podczas całego cyklu tworzenia polityki, od wstępnego planu działania do końcowego wniosku Komisji.

Po przyjęciu przez Komisję wniosku, obywatele i zainteresowane strony będą mieli 8 tygodni na przesłanie odpowiedzi lub propozycji, które zostaną uwzględnione podczas debaty legislacyjnej w Parlamencie i Radzie. Podejście takie będzie miało zastosowanie również do prawodawstwa wtórnego w formie aktów delegowanych i wykonawczych. Po raz pierwszy projekty środków prowadzących do zmiany lub uzupełnienia istniejącego ustawodawstwa, lub wprowadzenia szczególnych przepisów technicznych będą podane do wiadomości publicznej na 4 tygodnie przed ich przyjęciem. Pozwoli to zainteresowanym stronom na przedstawienie uwag przed przyjęciem tych projektów przez Komisję lub ekspertów z państw członkowskich.

Zostanie wzmocniony program sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT), w którym dokonano oceny istniejącego prawodawstwa UE w celu zwiększenia jego skuteczności i efektywności, bez podważania celów polityki. Będzie on bardziej ukierunkowany na najpoważniejsze źródła nieefektywności i zbędne obciążenia, a ponadto będzie się charakteryzował ilościowym podejściem do oceny kosztów działań oraz płynących z nich korzyści. Komisja podjęła już aktywne działania na rzecz zmniejszenia obciążeń w obszarach takich jak VAT, zamówienia publiczne, statystyka przedsiębiorstw i chemikalia; obecnie prowadzona jest również kompleksowa ocena w innych dziedzinach. REFIT stanie się teraz podstawową częścią rocznego programu prac Komisji i dialogu politycznego Komisji z innymi instytucjami. Komisja utworzy stałą i otwartą platformę dialogu z zainteresowanymi stronami i państwami członkowskimi na temat możliwych sposobów usprawnienia unijnego prawa w kontekście REFIT. Platforma ta połączy ekspertów wysokiego szczebla z przedsiębiorstw, przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych, Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów i państwa członkowskie. Będą tam gromadzone sugestie dotyczące zmniejszania obciążeń regulacyjnych i administracyjnych oraz prezentowane konkretne pomysły. Komisja będzie reagować na wszystkie inicjatywy oraz systematycznie wyjaśniać, jakie działania zamierza podjąć. Komisja wzmocnia swoje podejście odnośnie do oceny skutków w celu zbudowania solidnej bazy danych, która leży u podstaw wszystkich wniosków ustawodawczych, bez uszczerbku dla decyzji politycznych. Do tego zadania służyć będzie Rada ds. Kontroli Regulacyjnej (3 osoby z zewnątrz, spoza instytucji UE, 3 osoby z instytucji UE i przewodniczący), przekształcona z działającej od 2006 roku Rady ds. Oceny Skutków.

<sup>11</sup> Zgodnie z opinią Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Dz. UE C 291/29 w sprawie samoregulacji i współregulacji we wspólnotowych ramach prawnych „istnieją sektory, w przypadku których, ze względu na związane koniunkturą, należy stosować większą ostrożność lub doprecyzować zasady i warunki stosowania samoregulacji i współregulacji. Dotyczy to w szczególności usług finansowych, publicznych lub świadczonych w interesie ogólnym oraz niektórych obszarów, które nie dotyczą wprawdzie bezpośrednio treści praw podstawowych, jednak wpływają na wykonywanie tych praw, np. praw konsumentów”.

Komisja proponuje również przeprowadzenie ocen skutków w trakcie procesu legislacyjnego. Na wniosek Parlamentu i Rady lub Komisji może zostać powołany doraźnie, niezależny panel techniczny w celu zbadania czy zmieniony wniosek opisujący inicjatywę nadaje się do praktycznego wdrożenia, czy określa prawa i obowiązki zrozumiałe dla zainteresowanych stron i czy nie spowoduje nieproporcjonalnych kosztów. Podczas posiedzenia plenarnego, Zastępca Sekretarza Generalnego w Sekretariacie Generalnym KE, p. Marienne Klingbeil w prezentacji pt., „Lepsza Regulacja dla lepszych rezultatów” zwróciła uwagę na propozycję usprawnienia działań Komisji w kwestii samo- i współregulacji poprzez uaktualnienie „Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa” (IIA) z 2003 r., w którym samo- i współregulacji przypisano rolę uzupełnienia rozporządzeń i dyrektyw.

W projekcie nowego Porozumienia Międzyinstytucjonalnego proponuje się wspólne zaangażowanie w program REFIT, przeprowadzanie oceny skutków w czasie całego procesu legislacyjnego, stałe monitorowanie skuteczności regulacyjnej ustawodawstwa UE, skoordynowane planowanie roczne i wieloletnie, w tym konsultacje w sprawie programu prac Komisji, większą przejrzystość odnośnie do rozmów trójstronnych, wspólne działania mające na celu ograniczenie nieuzasadnionego, nadmiernie rygorystycznego wdrażania przepisów UE przez państwa członkowskie.

W kolejnym wystąpieniu, Lorena Boix Alonso, szefowa działu konwergencji mediów, przedstawiła rolę samo- i współregulacji w przyjętej 6 maja 2015 r. Strategii jednolitego rynku cyfrowego. Strategia nie przesądza, w których obszarach samo- i współregulacja ma możliwość odegrania ważnej roli w zastępstwie regulacji.

Strategia określa trzy główne filary jednolitego rynku cyfrowego.

Po pierwsze, obejmuje lepszy dostęp konsumentów i przedsiębiorstw do towarów i usług internetowych w całej Europie w wyniku: zmian prawa autorskiego (lepszy dostęp do cyfrowych treści), większego zaufania do transgranicznego handlu internetowego oraz zmniejszania ciężaru podatku VAT i blokady geograficznej (*geoblokad*)<sup>12</sup>.

Po drugie, odnosi się do tworzenia odpowiednich warunków i równych szans dla zaawansowanych sieci cyfrowych oraz usług innowacyjnych w usługach telekomunikacyjnych. W ramach tego zostanie zbadana skuteczność samo- i współregulacji w zakresie ustanowionej w prawie telekomunikacyjnym zasady usługi powszechnej, pod kątem zachowania warunków konkurencji. Rozpatrywane jest także zastosowanie samo- i współregulacji w audiowizualnych usługach medialnych, w zakresie ochrony małoletnich w usługach nielinearnych, obowiązku zapewnienia dostępności treści audiowizualnych dla osób z dysfunkcją wzroku i słuchu, sposobu umieszczania przekazów handlowych o produktach zawierających składniki odżywcze i substancje o działaniu odżywczym lub fizjologicznym, zwłaszcza takich jak tłuszcze, kwasy tłuszczowe trans, sól, sól i cukry, które w nadmiernych ilościach w codziennej diecie nie są zalecane.

Prace te toczą się w ramach REFIT-u prowadzonego w związku z przygotowaniem do nowelizacji dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych. Komisja rozważa samo- i współregulację jako narzędzie do rozwiązywania problemów dostawców usług internetowych (ISP), w których

<sup>12</sup> Działanie utrudniające transgraniczny handel elektroniczny treściami cyfrowymi i towarami. Blokada geograficzna uniemożliwia konsumentom dostęp do określonych stron internetowych ze względu na ich miejsce zamieszkania lub dane karty kredytowej. Wynika to częściowo z barier językowych, preferencji konsumentów i różnic w przepisach pomiędzy państwami członkowskimi. Istnieją jednak także przesłanki pozwalające przypuszczać, że niektóre przedsiębiorstwa podejmują działania w celu ograniczenia transgranicznego handlu elektronicznego.

środowisku musi być wzmocniona odpowiedzialność i zaufanie w zakresie dostarczania usług cyfrowych i przetwarzania danych osobowych.

Po trzecie, dotyczy przyszłych działań mających na celu wzmocnienie gospodarki cyfrowej, ochrony danych osobowych, interoperacyjności i standaryzacji. Ponieważ sektor gospodarki danych jest najszybciej rozwijającym się technologicznie obszarem, samo-, a szczególnie współregulacja może tu uzupełniać inicjatywy regulacyjne, mające wyeliminować bariery prawne dla technologii cyfrowych i danych (big data i Internet rzeczy) w Europie.

Podejście mieszane w tym działaniu może przynieść korzyści ze względu na elastyczność współregulacji, istotną zwłaszcza w odniesieniu do pojawiających się kwestii własności danych, interoperacyjności, otwartej nauki, możliwości wykorzystania i dostępu do danych. Może również stanowić okazję do wspólnej pracy w odniesieniu do systemów certyfikacji, co ma służyć podniesieniu zaufania użytkowników. Jedną z propozycji w ramach proponowanego podejścia jest umieszczenie w ramach rozporządzenia podobnych zapisów, jakie powstają w Kodeksie Ochrony Danych, który precyzuje zasady postępowania dla dostawców usług chmury obliczeniowej (*Cloud Computing*)<sup>13</sup>). Inicjatywa ta ma podstawę prawną w obowiązującym prawodawstwie UE (dyrektywa o ochronie danych<sup>14</sup>). Kodeks może być realizowany przez rynek, a to stanowi znaczne ułatwienie w pracach Komisji.

Za istotne należy uznać wystąpienie autorstwa prof. dr. Geralda Spindlera oraz dr. Christiana Thoruna, pt. „Kluczowe punkty polityki cyfrowej. Rekomendacje dotyczące poprawy warunków skutecznej koregulacji w społeczeństwie informacyjnym”<sup>15</sup>. Autorzy opracowania przeprowadzili analizę decyzji niemieckich sądów w kontekście przepisów UE. Badacze w ten sposób poszukiwali odpowiedzi na pytanie: czy twarda regulacja stanowi uzasadnienie lub zachętę dla dobrze zaprojektowanej miękkiej regulacji?

Badacze zwrócili uwagę na potrzebę pogłębienia i wzmocnienia rozporządzenia w sprawie społeczeństwa informacyjnego<sup>16</sup> poprzez określenie:

- minimalnych standardów rozwoju (np.: certyfikacja, standaryzacja, wzorem systemu stosowanego w Niemczech<sup>17</sup>);
- wymagań dotyczących egzekwowania standardów;
- warunków ramowych dotyczących oddziaływania prawnego.

W opracowaniu zwrócono uwagę na potrzebę uzupełnienia prac Zespołu roboczego ds. samo- i współregulacji poprzez opracowanie systemu zachęt do przestrzegania samo- i współregulacji,

<sup>13</sup> <https://ccdcoc.org/sites/default/files/documents/EU-120927-UnleashingTheCloud.pdf>.

<sup>14</sup> Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz. Urz. UE L 281, z 23.11.1995, s. 31–50).

<sup>15</sup> „Key Points of a Digital Regulatory Policy. Recommendations to improve the conditions for effective co-regulation in the information society”. ConPolicy GMBH Institute for Consumer Policy, Self-Regulation Information Economy in cooperation with prof. dr Gerald Spinder and prof. dr Christian Thorun, Berlin 8th June 2015. Pozyskano z: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/content/cornerstones-digital-regulatory-policy-policy-recommendations-improve-conditions-effective>.

<sup>16</sup> Rozporządzenie Komisji Europejskiej (UE) nr 1196/2014 z dnia 30 października 2014 r. w sprawie wykonania rozporządzenia (WE) nr 808/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego statystyk Wspólnoty w sprawie społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 2014.319.36).

<sup>17</sup> W Niemczech funkcjonuje jeden z najbardziej rozbudowanych systemów standaryzacji usług w sferze społecznej. Podstawowe zasady i standardy świadczenia usług społecznych, niezależnie od typu świadczeniodawcy, regulowane są tam w prawie federalnym (ogólnokrajowym), przede wszystkim w Kodeksie Socjalnym (Sozialgesetzbuch). Kodeks określa standardy świadczenia różnych rodzajów usług oraz kryteria oceny jakości ich świadczenia. Standardy te są dość rozbudowane i obejmują zarówno kwestie ochrony klienta, przede wszystkim jego godności, bezpieczeństwa i samostanowienia, jak też zadania poszczególnych podmiotów świadczących usługi, kategorie i rodzaj świadczonych usług wraz z ogólnym opisem ich zakresu, zasady zawierania umów na ich świadczenie, zasady zarządzania i zapewnienia jakości oraz kryteria dotyczące kwalifikacji osób świadczących usługi. Zapisy kodeksowe są dookreślane w porozumieniach zawieranych pomiędzy rządem federalnym i rządami poszczególnych landów a samorządami lokalnymi, innymi instytucjami zlecającymi usługi oraz świadczeniodawcami, zarówno publicznymi, jak i prywatnymi. Nie ma natomiast żadnego, powszechnie obowiązującego systemu certyfikacji świadczeniodawców.

w celu rozwiązania problemu „wolnych jeźdźców”<sup>18</sup>. Publiczna deklaracja organizacji czy instytucji, że nie uczestniczy w samoregulacji wymusza działanie ze strony odpowiednich instytucji państwowych<sup>19</sup>.

Jako przykład podano tu rozwiązanie brytyjskie, gdzie z powodzeniem funkcjonuje *Consumer Codes Approval Scheme*<sup>20</sup>. Dobrym przykładem są doświadczenia z Holandii, gdzie działa Rada Społeczno-Gospodarcza<sup>21</sup> lub Danii, w której takim podmiotem jest duński Rzecznik Praw Konsumenta<sup>22</sup>.

W trakcie trwania debaty plenarnej głos zabierali członkowie zespołu ds. samo- i współregulacji. Zwrócili oni uwagę na konieczność ściślejszego, a jednocześnie skuteczniejszego oddziaływania poprzez rozporządzenie, w ramach współpracy z przedsiębiorcami, w zakresie ochrony danych<sup>23</sup>, szczególnie w przypadku przedsiębiorców funkcjonujących w obszarze e-zdrowia, w sprawach nieuczciwej konkurencji, bezpieczeństwa IT. Ze względu na specyfikę transakcji handlowych zawieranych za pośrednictwem Internetu, właśnie transakcje zawierane na odległość rodzą ryzyko wystąpienia nieprawidłowości przy realizacji umowy, zwłaszcza jeżeli mają charakter międzynarodowy. W związku z ochroną konsumenta zwrócono szczególną uwagę na ochronę ludzi w podeszłym wieku, dysfunkcyjnych, którzy są narażeni na liczne niebezpieczeństwa w świecie wirtualnym.

W odniesieniu do projektu zmienianego porozumienia międzyinstytucjonalnego (IIA), niektórzy uczestnicy spotkania wyrazili ubolewanie, że projekt nie zawiera przepisów dotyczących współ- i regulacji. Inni docenili uwzględnienie zasady lepszej samo- i współregulacji w komunikacji, wytycznych i przyborniku (*toolbox-ie*).

### **Dr Lidia Żebrowska**

Departament Strategii

Biura Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

e-mail: lidia.zebrowska@krrit.gov.pl

<sup>18</sup> Terminem tym określono podmioty, instytucje, organizacje, które nie są zainteresowane zrzeszaniem się w ramach porozumień instytucjonalnych.

<sup>19</sup> [https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/dae-library/cornerstone\\_of\\_adigital\\_regulatory\\_policy-executive\\_summary.pdf](https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/dae-library/cornerstone_of_adigital_regulatory_policy-executive_summary.pdf).

<sup>20</sup> <http://www.tradingstandards.uk/home.cfm>.

<sup>21</sup> <https://www.ser.nl/>.

<sup>22</sup> <http://www.consumerombudsman.dk/>.

<sup>23</sup> Rozporządzenie (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych (Dz. Urz. UE L 8, z 12.1.2001).