

Rola administracji europejskiej w regulowaniu sektorów infrastrukturalnych

Inga Kawka

Przedmiotem artykułu jest rola administracji europejskiej we wdrażaniu prawa wspólnotowego w sektorach infrastrukturalnych (transportu kolejowego, telekomunikacji, poczty i energetyki), analiza przyczyny zastosowania obecnych rozwiązań instytucjonalnych oraz perspektywy ich dalszego rozwoju.

Wdrażanie polityk wspólnotowych w tych sektorach ma charakter zdecentralizowany. To krajowe organy regulacyjne stosują i egzekwują prawo stanowione na poziomie europejskim. W niektórych kwestiach wdrażanie tego prawa należy jednak do administracji europejskiej, a ewolucja struktury instytucjonalnej UE świadczy o ciągłym wzroście roli Komisji Europejskiej w tym zakresie. Jest to widoczne szczególnie w dziedzinie telekomunikacji, gdzie – zgodnie z proponowanymi obecnie zmianami legislacyjnymi – ma ona mieć możliwość nie tylko blokowania niektórych decyzji krajowych organów regulacyjnych, ale również przejmowania sprawy do załatwienia, jeżeli organy krajowe nie uczynią tego w odpowiednim terminie, a także do analizowania rynków o charakterze ponadnarodowym i wydawania decyzji regulacyjnych. W wykonywaniu tych funkcji mają Komisji pomagać agencje europejskie jako organy dysponujące specjalistyczną wiedzą, wnoszące wiarygodność do procesu decyzyjnego, ułatwiające współpracę w ramach sieci organów regulacyjnych oraz pozwalające Komisji skoncentrować się na formułowaniu polityki regulacyjnej w sektorach infrastrukturalnych.

1. Wstęp

Celem tego artykułu jest przedstawienie roli administracji europejskiej we wdrażaniu prawa wspólnotowego w sektorach infrastrukturalnych (transportu kolejowego, telekomunikacji, poczty i energetyki), analiza przyczyn zastosowania obecnych rozwiązań instytucjonalnych oraz przedstawienie perspektyw ich dalszego rozwoju. Wdrażanie polityk wspólnotowych w tych sektorach ma charakter zdecentralizowany. To krajowe organy regulacyjne stosują i egzekwują prawo stanowione na poziomie europejskim. Jedynie w niektórych kwestiach wdrażanie tego prawa należy do administracji europejskiej.

Za „główny organ administracyjny Wspólnoty” (Biernat 2002: 75) uznaje Komisję Europejską, gdyż to przede wszystkim ona jest upoważniona do

wydawania indywidualnych aktów administracyjnych. Rola Komisji polega jednak przede wszystkim na nadzorowaniu właściwego stosowania przepisów wspólnotowych przez krajowe organy administracyjne. Komisja tylko w niektórych dziedzinach, realizując kompetencje wykonawcze, dysponuje uprawnieniami do podejmowania decyzji lub do zarządzania (np. w dziedzinie polityki konkurencji, wspólnej polityki rolnej, funduszy strukturalnych) (Chérot 2004: 145-146). Ponadto, administracja europejska i krajowe organy administracyjne współpracują ze sobą, tworząc sieci różnych powiązań (Biernat 2002: 97 i nast.). Decyzje wydawane przez Komisję oraz organy administracyjne poszczególnych państw członkowskich są zatem często wynikiem współpracy między Komisją a administracją krajową (współpraca pionowa) oraz między organami administracji różnych państw członkowskich (współpraca pozioma). Przykładami tego zjawiska mogą być: realizacja kompetencji wykonawczych przez Komisję w ramach procedury komitologii, współpraca Komisji i organów administracyjnych z poszczególnymi państwami członkowskimi w ramach agencji europejskich czy współpraca w specjalnie tworzonej grupach roboczych i na forach (Hofmann, Türk 2006: 74 i nast.). Na poziomie europejskim rozwinęły się zatem różne w zależności od wdrażanej polityki rodzaje struktur służących stosowaniu i egzekwowaniu prawa unijnego. Artykuł ten będzie obejmował analizę tych struktur w przypadku regulacji sektorów infrastrukturalnych. Pojęcie „regulacji”¹ na potrzeby tego opracowania jest definiowane szeroko i rozumiane nie tylko jako regulacja na rzecz konkurencji (*pro-competitive regulation*), której celem jest przede wszystkim otwieranie rynków dotychczas zamkniętych na konkurencję i tworzenie prokonkurencyjnych warunków ich funkcjonowania, ale również regulacja socjalna (społeczna) oraz regulacja zapewniająca efektywne działanie przedsiębiorstw w sektorach infrastrukturalnych (Skoczny 2004: 7 i nast.). Regulacja socjalna obejmuje przede wszystkim zapewnienie realizacji usługi powszechnej, ale również ochronę użytkowników końcowych i konsumentów, w tym kwestie dotyczące bezpieczeństwa. Natomiast środkami regulacyjnymi mającymi zapewnić efektywność działania przedsiębiorstw w danym sektorze są m.in. określanie i kontrolowanie wymogów, jakie muszą spełniać podmioty gospodarcze, aby wejść na dany rynek, działania związane ze standaryzacją, zapewnieniem interoperacyjności sieci czy skutecznym zarządzaniem zasobami rzadkimi.

2. Rola Komisji Europejskiej

Zgodnie z modelem przyjętym w Unii Europejskiej (UE) w regulacji sektorów infrastrukturalnych najważniejszą rolę odgrywa działalność krajowych organów regulacyjnych, którym prawo wewnętrzne wdrażające dyrektywy wspólnotowe powierza podejmowanie środków regulacyjnych. Rola Komisji podlega jednak stopniowemu wzmocnieniu, a konieczność skoordynowanego stosowania wspólnotowego prawa stanowionego w sektorach

infrastrukturalnych prowadzi do współpracy między regulatorami z poszczególnych państw członkowskich oraz ich współdziałania z Komisją. Dyrektywa elektroenergetyczna² w art. 23 ust. 12 stanowi np., że „krajowe organy regulacyjne przyczyniają się do rozwoju rynku wewnętrznego i jednakowych warunków działania poprzez wzajemną współpracę oraz współpracę z Komisją w przejrzysty sposób”. Podobny przepis zawiera dyrektywa ramowa dla sektora łączności elektronicznej³ (art. 7 ust. 2). W ramach powstałej sieci powiązań nie ma jasno wyznaczonej hierarchii. Jednak analiza ogólnej pozycji ustrojowej Komisji oraz szczegółowych rozwiązań zawartych w dyrektywach sektorowych ukazuje, że ma ona szerokie możliwości oddziaływania na regulatorów z poszczególnych państw członkowskich (Szydło 2005a: 209 i nast.), zarówno jeśli chodzi o kształt realizowanej polityki regulacyjnej, jak i decyzje indywidualne wydawane przez organy krajowe. W przypadku wdrażania środków regulacyjnych w sektorach sieciowych Komisja czuwa zatem nad prawidłowym wdrażaniem prawa wspólnotowego przez współpracujące ze sobą krajowe organy regulacyjne oraz w pewnym zakresie pełni rolę organu nad nimi nadrzędnego (Chérot 2004: 149).

Przede wszystkim Komisja może dyscyplinować organy krajowe jako strażniczka Traktatów⁴. Ma ona bowiem czuwać nad prawidłowym stosowaniem prawa wspólnotowego (art. 211 tiret 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE)). Jeżeli uzna, że dochodzi do naruszania prawa wspólnotowego przez organy administracyjne może skorzystać z przysługującej jej na mocy art. 226 TWE⁵ kompetencji do wniesienia skargi do ETS na państwo członkowskie, którego administracja dokonuje naruszeń tego prawa (Mik 2000: 736–748; Wyrozumska 2003: 330–335). W przypadku wspólnotowego prawa stanowionego w sektorach infrastrukturalnych, które ma przede wszystkim formę dyrektyw, kontrola Komisji nie ogranicza się jedynie do sprawdzania, czy zostały one prawidłowo implementowane przez ustawodawstwo krajowe, ale również czy ustawodawstwo to jest odpowiednio stosowane przez krajowe organy regulacyjne. Komisja może nawet wymagać od krajowego organu regulacyjnego niestosowania prawa wewnętrznego, jeżeli jest ono w wyniku wadliwej implementacji dyrektywy lub braku implementacji sprzeczne z prawem wspólnotowym, zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego.

Ponadto Komisja może wpływać na regulatorów krajowych w wyniku konwergencji między regulacją specyficzną dla sektorów sieciowych oraz prawem ochrony konkurencji (de Streel 2003: 489 i n.; Skoczny 2004: 26). Właśnie w dziedzinie ochrony konkurencji Komisja dysponuje bowiem najszerszymi uprawnieniami decyzyjnymi. Mimo głębokiej reformy prawa konkurencji i zmian w kierunku decentralizacji kompetencja Komisji do bezpośredniego stosowania tego prawa w stosunku do przedsiębiorstw oraz jej centralna rola w określaniu polityki wspólnotowej w tej dziedzinie pozostały niezmienione. Prawo konkurencji stanowi więc nadal najistotniejszy wyjątek od zasady zdecentralizowanego stosowania prawa wspólnotowego przez

organy krajowe (Ehlermann 2000: 575 i n.). Zbliżenie regulacji sektorowej i zasad prawa konkurencji spowodowało, że Komisja częściej będzie mogła wpływać na organy krajowe, przejmując sprawę do rozpatrzenia, jeżeli uzna to za stosowne. Takie uprawnienie przewiduje prawo konkurencji (art. 11 ust. 6 rozporządzenia 1/2003/WE)⁶. Jeżeli sprawa toczy się przed krajowym organem ochrony konkurencji, Komisja może wszcząć postępowanie po zasięgnięciu jego opinii. Opinia ta nie ma mocy wiążącej. Uprawnienie Komisji do przejęcia sprawy jest więc całkowicie dyskrecjonalne (Dudzik 2003: 248).

Mimo iż przepisy wspólnotowe, specyficzne dla sektorów sieciowych i regulujące współpracę między krajowymi organami regulacyjnymi a Komisją, nie przewidują możliwości przejęcia przez nią sprawy, która toczy się przed krajowym organem regulacyjnym, to jednak taka możliwość istnieje. Wskazuje na to Komisja w Komunikacie z 1998 r. w sprawie stosowania reguł konkurencji do porozumień o dostępie w sektorze telekomunikacji – ramy, rynki właściwe, zasady⁷. W związku z tym, że problemy związane z dostępem do sieci podlegają postanowieniom regulacji sektorowej i wspólnotowemu prawu konkurencji, Komisja może mieć do czynienia ze sprawami, które należą również do kompetencji regulatorów krajowych. Zgodnie z Komunikatem (pkt 28), Komisja z zasady nie wszczyna postępowania, jeżeli pokrewne sprawy toczą się już przed krajowymi organami regulacyjnymi. Może ona jednak zawsze podjąć działania, jeżeli uzna, że w danym przypadku istnieje istotny interes Wspólnoty, mający wpływ na konkurencję w wielu państwach członkowskich (pkt 31 Komunikatu) oraz jeżeli spór o dostęp toczący się przed organem krajowym nie został rozstrzygnięty w rozsądnym terminie sześciu miesięcy, co oznacza, że prawa stron nie są należycie chronione (pkt 30 Komunikatu). Komisja może więc na podstawie reguł konkurencji prowadzić odrębne postępowanie w sprawie, która toczy się przed krajowym organem regulacyjnym i nie ma obowiązku uwzględnienia stanowiska organu regulacyjnego. Możliwość ta wynika z przyjęcia w prawie wspólnotowym założenia, że istnienie regulacji sektorowej nie wyklucza stosowania prawa konkurencji i są to dwie formy interwencji, które wzajemnie się uzupełniają (Larouche 2000: 296 i nast.). Interesującym przykładem wydania przez Komisję decyzji dotyczącej kwestii, które były objęte regulacją sektorową, może być rozstrzygnięcie w sprawie *Deutsche Telekom*⁸.

Komisja kieruje również działaniami krajowych organów regulacyjnych za pomocą niewiążących zaleceń i wytycznych⁹. Może je wydawać na podstawie art. 249 TWE. Ponadto kompetencją taką przyznają jej wprost przepisy dyrektyw dotyczących łączności elektronicznej. Na przykład, zgodnie z art. 19 dyrektywy ramowej, jeżeli Komisja wyda skierowane do państw członkowskich zalecenia w przedmiocie zharmonizowanego stosowania postanowień dyrektywy ramowej i dyrektyw szczegółowych dla lepszej realizacji celów określonych w art. 8, państwa członkowskie mają obowiązek

zagwarantować, by krajowe organy regulacyjne miały na uwadze przy wypełnianiu swoich zadań przede wszystkim te zalecenia. Jeżeli regulator krajowy postanowi nie stosować się do danego zalecenia, powinien o tym poinformować Komisję, podając przyczyny. Komisja dysponuje zatem informacjami o tym, które z organów i dlaczego nie stosują się do jej zaleceń i może, jeżeli uzna, że prowadzi to do naruszania prawa wspólnotowego, skierować skargę do ETS. Nie wystarczy jednak samo niezastosowanie się do zalecenia, lecz naruszenie prawa wspólnotowego mającego wiążący charakter. Groźba skierowania skargi jest środkiem zapewniającym dużą skuteczność niewiążącym aktom prawnym wydawanym przez Komisję. Zalecenia mają charakter ogólny i nie dotyczą indywidualnych spraw, które są przedmiotem postępowania przed organami krajowymi.

Krajowe organy regulacyjne mają ponadto obowiązek dostarczania Komisji określonych informacji na jej żądanie lub wykonują przewidziane w dyrektywach stałe obowiązki informacyjne (Szydło 2005a: 213). W przypadku sektora łączności elektronicznej obowiązek dostarczania informacji na żądanie Komisji dotyczy spraw szczegółowo wymienionych w dyrektywach¹⁰ oraz wynika z ogólnej klauzuli zawartej w art. 5 ust. 2 dyrektywy ramowej. Zgodnie z nią, krajowe organy regulacyjne zobowiązane są dostarczyć Komisji na jej wniosek wszelkich informacji, jakich potrzebuje ona do wykonywania swoich funkcji wynikających z Traktatu. Dyrektywy w sprawie łączności elektronicznej zawierają również przepisy nakładające na regulatorów krajowych pewne stałe obowiązki informacyjne¹¹. Podobnie w sektorze pocztowym Komisja może zwrócić się z wnioskiem do organu regulacyjnego o przekazanie informacji o systemach rachunku kosztów stosowanych przez operatora świadczącego usługi powszechne oraz szczegółowe informacje dotyczące rachunkowości¹². Na organach krajowych spoczywa też, zgodnie z art. 4 dyrektywy pocztowej, powinność poinformowania Komisji o działaniach podjętych, aby obowiązek świadczenia usług powszechnych został zrealizowany. Również w innych sektorach sieciowych krajowe organy regulacyjne są zobligowane przekazywać informacje Komisji. Dotyczy to np. realizacji obowiązków związanych ze świadczeniem usługi powszechnej¹³, informacji o sytuacji rynkowej istniejącej w danym sektorze, wraz z danymi na temat jego struktury własnościowej¹⁴ oraz o środkach nadzwyczajnych oraz ochronnych podejmowanych w przypadku nagłego kryzysu¹⁵.

Obowiązek informowania Komisji przez krajowe organy regulacyjne o niektórych kwestiach oraz możliwość wystąpienia przez nią z wnioskiem o przekazanie potrzebnych informacji ma pozwolić na lepszą koordynację działań tych organów i niedopuszczenie do fragmentacji wspólnego rynku. Możliwość łatwego uzyskania informacji przez Komisję pozytywnie wpływa na efektywność kontroli, czy wspólnotowe prawo jest właściwie i w sposób zharmonizowany stosowane przez organy krajowe.

O szczególnej roli Komisji w ramach sieci organów regulacyjnych świadczy jednak najdobitniej kompetencja do blokowania decyzji regulacyjnych

wydawanych przez krajowe organy regulacyjne w indywidualnych sprawach. Uprawnienie takie dotyczy jednak jedynie niektórych precyzyjnie określonych rozstrzygnięć wydawanych przez organy krajowe. Przyznaje je Komisji w sektorze łączności elektronicznej art. 7 dyrektywy ramowej oraz w sektorze transportu kolejowego art. 34 ust. 2 dyrektywy alokacyjnej¹⁶.

Ponadto dyrektywy wydawane w sektorach infrastrukturalnych przewidują przyznanie Komisji Europejskiej w ustawodawstwie krajowym szeregu kompetencji wykonawczych. Komisja realizuje je, współdziałając z komitetami. Wykonują one swoje zadania za pomocą procedur przewidzianych w decyzji Rady 1999/468/WE¹⁷. Na przykład w sektorze łączności elektronicznej funkcjonują obecnie: Komitet do spraw Łączności i Komitet do spraw Widma Radiowego. Decyzje Komisji w ramach np. art. 7 dyrektywy ramowej dotyczące weta w stosunku do rozstrzygnięć organów krajowych podejmowane są (po uzgodnieniu z Komitetem do spraw Łączności) w ramach procedur „komitologii” (Craig 2006: 99 i nast.; Dehousse 2002; Joerges 1999: 5 i nast.; Vos 2005: 107 i nast.; Yataganas 2001: 40). Również dyrektywa gazowa (art. 30) ustanawia komitet, który wspomaga Komisję w realizacji jej funkcji wykonawczych. Ma to pozwolić na zachowanie równowagi między kompetencjami Komisji a uprawnieniami rządów krajowych.

Rozwiązania zastosowane w regulacjach sektorowych wskazują zatem, że Komisja ma znaczny wpływ na krajowe organy regulacyjne. Przede wszystkim jest on wywierany przez określanie polityki regulacyjnej (*policy-making actor*), a w niektórych przypadkach przez wydawanie decyzji indywidualnych. Zjawisko to jest naturalną konsekwencją ograniczonej możliwości administracyjnych Komisji, która nie dysponuje ani odpowiednimi kadrami, ani specjalistyczną wiedzą umożliwiającą wdrażanie prawa wspólnotowego w państwach członkowskich. Prowadzi to do sytuacji, w której szuka ona możliwości wpływania na wprowadzanie w życie polityki wspólnotowej przez krajowe organy administracyjne i koordynowania ich działań. Jedynym alternatywnym rozwiązaniem byłoby stworzenie bardziej rozbudowanej administracji na szczeblu europejskim i scentralizowane stosowanie prawa wspólnotowego w niektórych sprawach.

3. Rola agencji europejskich

Problem ustanawiania na poziomie wspólnotowym administracyjnych jednostek organizacyjnych innych niż instytucje WE wynika ze zmiany modelu przewidzianego w Traktacie ustanawiającym EWG w 1957 r., gdzie Wspólnota nie była wyposażona w kompetencje administracyjne, na model, w którym jest ona bezpośrednio zaangażowana w proces implementacji swoich własnych polityk (Chiti 2000: 141). Poszerzenie kompetencji WE na takie dziedziny, jak np. ochrona środowiska, zdrowia publicznego czy konsumentów doprowadziły do konieczności uwzględniania w procesie decyzyjnym specjalistycznej wiedzy o charakterze technicznym i do powstania

nowego modelu rządzenia nazywanego w literaturze technokratycznym (Niedźwiedz 2005: 301 i nast.; Dehousse 2002: 2-3, 5; Vos 2000: 1131). Przejawem realizacji tego modelu rządzenia było tworzenie tzw. agencji europejskich. Między 1993 a 2007 r. ich liczba wzrosła z 4 do 31. Realizują one bardzo różnorodne zadania. Między innymi wspierają instytucje europejskie (przede wszystkim Komisję) oraz krajowe organy administracyjne w przygotowywaniu i ocenieniu środków podejmowanych w ramach określonej polityki wspólnotowej, zbierają informacje, pomagają Komisji w zarządzaniu programami wspólnotowymi, koordynują działania administracji państw członkowskich¹⁸. W związku z tym, że jednoczesnemu zwiększaniu kompetencji WE nie towarzyszyło zmniejszenie się roli administracji państw członkowskich, agencje pełnią również funkcję łącznika między administracją unijną a krajową (Dehousse 2002: 5).

Komisja dzieli agencje europejskie na dwie kategorie: wykonawcze oraz regulacyjne¹⁹.

Europejskim agencjom wykonawczym (*european executive agencies*) powierza się tylko zadania związane z zarządzaniem, np. zbieranie informacji, pomoc Komisji we wdrażaniu programów pomocowych czy niektórych polityk²⁰. Charakteryzują się one ograniczoną autonomią, a ich działanie regulowane jest rozporządzeniem 58/2003/WE. Natomiast europejskie agencje regulacyjne (ang. *european regulatory agencies*, fr. *agences de régulation européennes*) „aktywnie realizują funkcje wykonawcze, podejmując środki pomagające regulować dany sektor”²¹. Są to – zdaniem Komisji – agencje, które mogą podejmować wiążące decyzje, oraz agencje nieposiadające tego uprawnienia i zajmujące się innymi zadaniami pomocnymi przy wdrażaniu danej polityki regulacyjnej. W projekcie porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie utworzenia ram prawnych dla agencji regulacyjnych Komisja sprecyzowała kwestie zadań agencji, ich autonomii i struktury oraz sprawowanej nad nimi kontroli²².

Obecnie tworzy się na poziomie wspólnotowym również agencje w sektorach sieciowych. W 2004 r. powstała Europejska Agencja do spraw Bezpieczeństwa Sieci i Informacji oraz Europejska Agencja Kolejowa²³. Tej ostatniej, oprócz tworzenia bazy danych, powierzono wydawanie opinii kierowanych do organów krajowych i Komisji, np. opinii technicznych przygotowywanych na wnioski organów krajowych²⁴, oraz zaleceń kierowanych do Komisji, np. dotyczących metod i celów bezpieczeństwa wspólnego przewidzianych w art. 6 i 7 dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa kolei²⁵. Celem powołania tej Agencji była więc efektywna pomoc, przede wszystkim techniczna, Komisji i organom krajowym we wdrażaniu polityki regulacyjnej dotyczącej przede wszystkim bezpieczeństwa kolei, określonej w dyrektywie 2004/49/WE. Natomiast utworzonej w marcu 2004 r. w sektorze telekomunikacyjnym Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji²⁶ powierzono zadania m.in. polegające na zbieraniu danych, pomaganiu Komisji i państwom członkowskim i wzmocnianiu współpracy między róż-

nymi podmiotami zajmującymi się bezpieczeństwem sieci i informacji. Nie przyznano jej jednak uprawnień do wydawania decyzji indywidualnych. Celem działania obu agencji jest więc przede wszystkim specjalistyczna pomoc w wypracowywaniu standardów technologicznych zharmonizowanych w ramach całej Wspólnoty, mających zapewnić nie tylko wysoką jakość świadczonych usług, ale również bezpieczeństwo konsumentom.

Mimo tych oznak pewnego rozszerzania uprawnień agencji zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie niechętnie odnoszą się do tworzenia na poziomie europejskim organów wyposażonych w dalej idące kompetencje regulacyjne, takie jakie przysługują krajowym organom regulacyjnym. Powołują się przy tym na restrykcyjne orzecznictwo ETS dotyczące problemu delegacji kompetencji w sprawach *Meroni*²⁷ i *Romano*²⁸.

Ścisłe ramy, w jakich mogą funkcjonować europejskie agencje regulacyjne, Komisja określiła w kilku dokumentach: Białej księdze o rządzeniu²⁹, komunikacie „Ramy operacyjne dla europejskich agencji regulacyjnych” oraz w projekcie porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie agencji regulacyjnych. Po pierwsze, agencje mogą podejmować w specyficznych dziedzinach decyzje indywidualne (nie mogą natomiast zostać upoważnione do przyjmowania środków o charakterze generalnym). Uprawnienie to może przysługiwać im jedynie w sprawach, w których potrzebna jest specjalistyczna wiedza i których rozstrzygnięcie nie wymaga dokonywania wyboru między różnymi sprzecznymi interesami publicznymi. Po drugie, europejskim agencjom regulacyjnym nie mogą zostać powierzone uprawnienia, które zostały wprost przez Traktat przyznane Komisji Europejskiej, np. w dziedzinie prawa konkurencji. Po trzecie, nie mogą one wydawać decyzji w sprawach wymagających rozstrzygnięcia konfliktu między różnymi interesami publicznymi, wykonywania uznaniowych uprawnień politycznych oraz przeprowadzania kompleksowych analiz ekonomicznych. Po czwarte, działanie europejskich agencji regulacyjnych musi być poddane skutecznemu nadzorowi i kontroli. Przyjęty przez Komisję podział na agencje regulacyjne i wykonawcze może więc być mylący. Pojęcie agencji regulacyjnej używane jest bowiem najczęściej dla określenia organów mających dyskrecyjne kompetencje do wdrażania w życie swoich politycznych wyborów i przekładania ogólnego ustawodawstwa na konkretne instrumenty, tak jak to jest w przypadku krajowych organów regulacyjnych, które wdrażają dyrektywy wspólnotowe w sektorach sieciowych (Geradin, Petit 2004: 49). Słuszniejszy wydaje się więc podział obecnie funkcjonujących agencji według kryterium mocy ich uprawnień na: agencje zbierające i udostępniające informacje i podejmujące działania koordynacyjne oraz agencje quasi-regulacyjne, dysponujące kompetencjami do wydawania wiążących decyzji indywidualnych i kompetencjami doradczymi (Craig 2006: 154 i nast.).

4. Rola europejskich grup regulatorów

Na poziomie europejskim powstają również grupy regulatorów, które składają się z przedstawicieli krajowych organów regulacyjnych. Obecnie funkcjonują Europejska Grupa Regulatorów Energii Elektrycznej i Gazu (ERREG)³⁰, utworzona przez Komisję w sektorze energii elektrycznej i gazu, oraz Europejska Grupa Regulatorów³¹ w sektorze łączności elektronicznej. Dają one możliwość współpracy krajowym organom regulacyjnym w celu ujednolicenia stosowania prawa wspólnotowego oraz rozwiązywania kwestii o charakterze transgranicznym, ponadto pełnią funkcję doradczą w stosunku do Komisji³². Dodatkowo regulatorzy krajowi współpracują ze sobą w ramach organizacji, które nie zostały powołane przez Komisję. Przykładem może być Grupa Niezależnych Regulatorów (*Independent Regulators Group, IRG*), funkcjonująca w sektorze łączności elektronicznej, która mimo powołania ERG nie zaprzestała swoich prac, oraz Rada Europejskich Regulatorów Energii (*Council of European Energy Regulators, CEER*), działająca – mimo powołania ERREG – w sektorze energii elektrycznej i gazu (Dobroczyńska, Janiszewska 2004).

Współpraca obejmuje jednak nie tylko organy administracji. Przykładem tego może być powołane przez Komisję Europejskie Forum do spraw Energetyki i Transportu³³. Forum składa się z przedstawicieli podmiotów gospodarczych, producentów, kierownictwa sieci i infrastruktury, użytkowników transportu, odbiorców energii, związków zawodowych, organizacji związanych ze środowiskiem i bezpieczeństwem oraz środowisk akademickich. Jego zadaniem jest doradzanie Komisji w dziedzinie polityki energetycznej i transportowej.

5. Przyczyny wdrażania prawa wspólnotowego w sektorach infrastrukturalnych w ramach sieci powiązanych ze sobą organów

Stosowanie regulacji sektorowej przede wszystkim przez krajowych regulatorów utrudnia wyeliminowanie pewnych problemów, powstających ze względu na międzynarodowy charakter niektórych zagadnień (np. środki regulacyjne dotyczące usług o charakterze międzynarodowym, spory transgraniczne, regulacja rynków ponadnarodowych), konieczność spójnego uregulowania w całej UE określonych kwestii (np. w sektorze łączności elektronicznej sprawy związane z numeracją czy gospodarką częstotliwościami), a także nieodzowność harmonizacji zasad regulacji i warunków działania przedsiębiorstw na rynkach krajowych. W związku z tym istnieje potrzeba koordynowania działań regulacyjnych podejmowanych w poszczególnych państwach UE. Ponadto podejmując decyzje, krajowe organy regulacyjne powinny brać pod uwagę efekty, jakie ich rozstrzygnięcia mogą wywołać w innych państwach członkowskich. Przykładem sytuacji, kiedy decyzje

poszczególnych regulatorów wpływały nie tylko na rynki krajowe, było przyznawanie licencji w krajach UE na telefonię trzeciej generacji. Przedsiębiorstwa, płacąc wysokie kwoty za uprawnienia do użytkowania częstotliwości w państwach członkowskich, które pierwsze zdecydowały się na ich uzyskanie, nie mogły pozwolić sobie na staranie się o licencje w innych krajach UE. W wyniku tego część częstotliwości nie została wcale przyznana, a operatorzy, którzy chcieli prowadzić działalność w wielu państwach członkowskich, musieli ponieść bardzo wysokie koszty (Geradin, Petit 2004: 13). Ponadto konieczność konsolidacji wspólnotowych rynków łączności elektronicznej, poczty, energii czy transportu kolejowego prowadzi do występowania coraz częściej problemów o charakterze europejskim, a nie krajowym. W sektorach infrastrukturalnych wynika to przede wszystkim z istnienia efektów zewnętrznych i z korzyści skali³⁴, co powoduje, że większość zagadnień, którymi zajmują się krajowe organy regulacyjne, ma charakter ponadnarodowy i wpływ na funkcjonowanie całego rynku wewnętrznego. Szereg kwestii regulacyjnych mogłaby więc zostać powierzona organom europejskim, a taka centralizacja (Hahn, Layne-Farrar, Passell 2003–2004: 46 i nast.) byłaby zgodna z zasadą subsydiarności. Wynika stąd z pewnością stopniowy wzrost roli, jaką odgrywa we wdrażaniu polityki wspólnotowej w sektorach infrastrukturalnych Komisja Europejska i jej w pewnym stopniu nadrzędna pozycja w stosunku do krajowych organów regulacyjnych.

Konieczność większej centralizacji wdrażania prawa wspólnotowego dotyczącego sektorów sieciowych jest związana również z faktem, iż właściwy rynek geograficzny, który ma podlegać regulacji przy założeniu tworzenia jednolitego rynku europejskiego danych usług i sieci, nie może być dłużej definiowany przy wyznaczeniu sztucznych z punktu widzenia gospodarczego granic państwowych (Marcou 2006: 20). Przykładem sprawy, która nie mogła zostać załatwiona przez krajowe organy regulacyjne, była kwestia wysokich cen roamingu ogólnowspólnotowego. Ostatecznie problem ten został rozwiązany za pomocą rozporządzenia uchwalonego na podstawie politycznego kompromisu co do wysokości cen maksymalnych na rynkach hurtowych i detalicznych. Fakt ten może zostać oceniony jedynie krytycznie, gdyż odstąpiono od podstawowych założeń regulacji jako procesu opartego nie na dyskrecyjnych politycznych wyborach władzy publicznej, ale interwencji, której podstawą są przesłanki ekonomiczne. Taki sposób naprawy sytuacji wynikał z braku organu regulacyjnego na poziomie europejskim, który mógłby przeprowadzić analizę wspólnotowego rynku roamingu i nałożyć na operatorów telefonii komórkowej obowiązki *ex ante*. Komisja dysponuje bowiem jedynie instrumentami prawa konkurencji, natomiast regulatorzy działający w poszczególnych państwach członkowskich UE mają uprawnienia tylko w ramach rynków krajowych.

6. Perspektywy instytucjonalnych form wdrażania prawa wspólnotowego w sektorach infrastrukturalnych

Proponowane obecnie przez Komisję zmiany dotyczące ram regulacyjnych w sektorze łączności elektronicznej oraz sektorze energetycznym wskazują na dalsze zwiększenie roli Komisji oraz agencji wspólnotowych, które z jednej strony mają pomagać Komisji w podejmowaniu decyzji, a z drugiej stanowić ramy współpracy dla krajowych organów regulacyjnych. Ponadto, propozycje nowych dyrektyw nie rezygnują z dalszej koordynacji działań organów regulacyjnych w ramach ich bezpośredniej kooperacji z Komisją oraz między sobą.

Jeśli chodzi o rynek łączności elektronicznej, rozwiązaniem proponowanym przez Komisję, a mającym zapewnić spójność regulacji *ex ante* w całej UE, jest zwiększenie jej uprawnień w sektorze przez przyznanie prawa weta w ramach przewidzianego w art. 7 mechanizmu konsolidacji w stosunku do wszystkich decyzji krajowych organów regulacyjnych wprowadzających środki regulacyjne podlegających temu mechanizmowi (art. 7 ust 5)³⁵. Ponadto, art. 16 ust. 7 projektu zezwala Komisji na przejęcie analizy rynku, jeżeli krajowy organ regulacyjny opóźni się w znacznym stopniu z wykonywaniem swoich obowiązków. Zgodnie z proponowanymi przez Komisję zmianami w art. 15 ust. 4 oraz art. 16 ust. 5, w odniesieniu do rynków ponadnarodowych określonych przez Komisję będzie ona mogła wyznaczać przedsiębiorstwa mające znaczącą pozycję rynkową i nakładać na nie szczególne obowiązki. Swoje kompetencje w tym zakresie Komisja ma wykonywać po uwzględnieniu opinii Europejskiego Urzędu ds. Rynku Łączności Elektronicznej³⁶, skupiającego krajowe organy regulacyjne obecnie współpracujące w ramach ERG. Organ ten, podobnie jak inne agencje europejskie, będzie pełnił przede wszystkim funkcje doradcze wobec Komisji oraz mieć uprawnienie do podejmowania decyzji indywidualnych w zakresie administrowania numeracją. Nowy organ zastąpiłby dzisiejszą luźną współpracę między krajowymi organami regulacyjnymi w ramach ERG oraz przejąłby funkcje obecnie funkcjonującej Agencji ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji.

Również zgodnie z projektami zmian w sektorach energii elektrycznej i gazu Komisja będzie mogła zażądać od krajowego organu regulacyjnego dokonania zmiany decyzji lub jej cofnięcia w sprawie systemu regulacyjnego dotyczącego infrastruktury łączących co najmniej dwa państwa członkowskie³⁷. Komisja będzie więc mogła blokować decyzje organów krajowych podejmowane w związku z systemem regulacyjnym dotyczącym kwestii transgranicznych. Podobnie w przypadku decyzji w sprawie certyfikacji operatora systemu przesyłowego Komisja ma mieć kompetencję do żądania wprowadzenia poprawek lub cofnięcia przez regulatora krajowego jego decyzji. Pomagać Komisji w podejmowaniu rozstrzygnięć oraz ułatwiać współpracę

między krajowymi organami regulacyjnymi ma Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki. Zgodnie z propozycją Komisji³⁸ organ ten będzie stanowił ramy dla współpracy krajowych organów regulacyjnych. Dodatkowo, aby umożliwić Agencji skuteczne rozwiązywanie określonych kwestii transgranicznych, mają jej zostać powierzone uprawnienia do podejmowania decyzji w kwestii wniosków o zastosowanie odstępstwa dotyczącego aktywów infrastruktury o znaczeniu europejskim oraz w zakresie decyzji w sprawie uregulowań mających zastosowanie do infrastruktury leżącej na terytorium więcej niż jednego państwa członkowskiego. Ponadto Agencja mogłaby podejmować konkretne decyzje rozstrzygające problemy techniczne, o ile takie uprawnienia zostaną jej nadane zgodnie ze szczegółowymi wytycznymi przyjętymi na mocy dyrektyw dotyczących gazu i elektryczności, w ramach procedury komitologii (art. 7 i 8 projektu).

7. Zakończenie

Proponowane zmiany dyrektyw dotyczących sektora telekomunikacyjnego oraz energii elektrycznej i gazu świadczą o ciągłym wzroście roli Komisji Europejskiej, szczególnie w dziedzinie telekomunikacji, gdzie ma ona mieć możliwość nie tylko blokowania niektórych decyzji krajowych organów regulacyjnych, ale również przejmowania sprawy do załatwienia, jeżeli organy krajowe nie uczynią tego w odpowiednim terminie, a także do analizowania i wydawania decyzji regulacyjnych na rynkach o charakterze ponadnarodowym. Widać więc wyraźnie zbliżenie modelu regulacji sektorów sieciowych do prawa ochrony konkurencji, gdzie Komisja może bezpośrednio stosować to prawo w stosunku do przedsiębiorstw oraz pełni centralną rolę w określaniu polityki wspólnotowej. W wykonywaniu tych funkcji mają Komisji pomagać agencje europejskie. Jednak ani w sektorze energetycznym, ani w łączności elektronicznej nie przewiduje się, powierzenia im „prawdziwe” kompetencje regulacyjne. Planuje się, że będą to organy dysponujące specjalistyczną wiedzą, wnoszące wiarygodność do procesu decyzyjnego, ułatwiający współpracę w ramach sieci organów regulacyjnych oraz pozwalający Komisji skoncentrować się na formułowaniu polityki regulacyjnej w sektorach infrastrukturalnych.

Taka ewolucja struktury instytucjonalnej UE może budzić pewne wątpliwości. Problematiczne wydaje się przede wszystkim, czy Komisja jest wystarczająco niezależnym organem (Wonka 2007: 169 i nast.) i dysponuje odpowiednią wiedzą specjalistyczną, aby pełnić funkcję regulatora w sektorach infrastrukturalnych oraz czy kompleksowe zadania regulacyjne mogłyby być wykonywane właściwie przez Komisję, biorąc pod uwagę jej ograniczone zasoby kadrowe i finansowe (Majone 2002: 319 i nast.). Dodatkowo trudny do zrealizowania wydaje się sztywny podział zadań i powierzenie spraw technicznych agencji regulacyjnej, a problemów polityki gospodarczej wymagających podejmowania decyzji dyskrecjonalnych Komisji.

W sektorach infrastrukturalnych kwestii czysto technicznych często nie da się bowiem rozdzielić od problemów polityki gospodarczej i ważenia interesów poszczególnych podmiotów, przede wszystkim przedsiębiorców oraz konsumentów. Ze względu na przeszkody polityczne i prawne (Craig 2006: 185 i nast.) nie wydaje się jednak obecnie możliwe utworzenie europejskich organów, które dysponowałby dyskrecjonalnymi kompetencjami regulacyjnymi, jeśli chodzi o wdrażanie w życie niektórych transgranicznych aspektów wspólnotowych polityk w sektorach infrastrukturalnych.

Informacje o autorce

Dr Inga Kawka – adiunkt w Instytucie Politologii Akademii Pedagogicznej im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, e-mail: ingaka@interia.pl.

Przypisy

- ¹ W prawniczej literaturze przyjmuje się różne definicje pojęcia „regulacja”. Na ten temat zob.: F. Moderne, 2005, s. 71 i n.; M. Szydło, 2005b, s. 36 i nast.
- ² Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26.06.2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE, Dz. Urz. 2003, L 176/37 (dalej: dyrektywa elektroenergetyczna).
- ³ Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7.03.2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, Dz. Urz. 2002, L 108/33 (dalej: dyrektywa ramowa).
- ⁴ Sąd Pierwszej Instancji nazwał Komisję strażniczką wspólnotowej praworządności (fr. *gardienne de la légalité communautaire*) w orzeczeniu w sprawie T-266/97 *Vlaamse Televisie Maatschappij NV przeciwko Komisji*, ECR 1999, s. II-2329, pkt 75.
- ⁵ Art. 226 TWE stanowi: „Jeśli Komisja uzna, że państwo członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciążyą na mocy niniejszego Traktatu, wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu państwu przedstawienia swych uwag. Jeśli państwo to nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę to Trybunału Sprawiedliwości.”
- ⁶ Rozporządzenie Rady Nr 1/2003/WE z dnia 16 grudnia 2002 r., w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 TWE, Dz. Urz. 2003, L 1/1.
- ⁷ Dz. Urz. 1998, C 265/2.
- ⁸ Decyzja Komisji nr 20003/707/WE z 21.05.2003 r., *Deutsche Telekom AG*, Dz. Urz. 2003, L 263/9; na temat tej decyzji zob. Geradin, 2004, s. 1547 i n.
- ⁹ Na przykład: *Zalecenie Komisji z 17.12.2007 r. w sprawie właściwych rynków produktów i usług łączności elektronicznej, które mogą zostać poddane regulacji ex ante zgodnie z dyrektywą 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady o wspólnych ramach prawnych dla sieci i usług łączności elektronicznej*, Dz. Urz. 2007, L 344/65; *Zalecenie Komisji z 23.06.2003 r. w sprawie notyfikacji, terminów oraz konsultacji przewidzianych w art. 7 dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady o wspólnych ramach prawnych dla sieci i usług łączności elektronicznej*, Dz. Urz. 2003, L 190/13; *Wytoczne Komisji w sprawie analiz rynkowych oraz wyznaczania znaczącej pozycji rynkowej zgod-*

nie ze wspólnotowymi ramami prawnymi dla sieci i usług łączności elektronicznej, Dz. Urz. 2002, C 165/6.

- ¹⁰ Na przykład zgodnie z art. 16 dyrektywy 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7.03.2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej Dz. Urz. 2002, L 108/21 (dalej: dyrektywa o zezwoleniach), Komisja może żądać od państw członkowskich informacji, które powinny zostać dostarczone bez zbędnej zwłoki, potrzebnych jej do dokonania okresowego przeglądu działających krajowych systemów zezwoleń i rozwoju transgranicznego świadczenia usług wewnątrz Wspólnoty; obowiązek przedłożenia informacji na żądanie Komisji zawiera również art. 17 ust. 3 dyrektywy 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7.03.2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników, Dz. Urz. 2002, L 108/51 (dalej: dyrektywa o usłudze powszechnej). Stanowi on, że krajowe organy regulacyjne przedkładają Komisji, na życzenie, informacje dotyczące ograniczeń detalicznych oraz systemów ewidencji kosztów stosowanych przez zainteresowane przedsiębiorstwa.
- ¹¹ Są to obowiązki:
- przysyłania Komisji kopii wzmianek na temat miejsca i sposobu opublikowania informacji dotyczących istotnych kwestii związanych z wdrażaniem dyrektywy ramowej i dyrektyw szczegółowych (art. 24 ust 2 dyrektywy ramowej),
 - przysyłania Komisji kopii opublikowanej przez państwa członkowskie informacji dotyczącej obowiązków nałożonych na przedsiębiorstwa na mocy przepisów dyrektywy o dostępie (art. 15 ust. 2 dyrektywy 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7.03.2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń Dz. Urz. 2002, L 108/7, (dalej: dyrektywa o dostępie),
 - powiadamiania Komisji o nazwach przedsiębiorstw mających obowiązek świadczenia usług powszechnie dostępnych na mocy art. 8 ust. 1 dyrektywy o usłudze powszechnej (art. 36 ust. 1 dyrektywy o usłudze powszechnej),
 - powiadamiania Komisji o nazwach operatorów uważanych za posiadających znaczącą siłę rynkową dla celów dyrektywy o usługach powszechnych oraz o obowiązkach na nich nałożonych mocą tej dyrektywy (art. 36 ust. 2 dyrektywy o usłudze powszechnej).
 - bezwzględnego przekazywania Komisji wszelkich zmian dotyczących obowiązków nałożonych na przedsiębiorstwa na mocy dyrektywy o usłudze powszechnej lub przedsiębiorstw objętych zakresem tej dyrektywy (art. 36 ust. 2 dyrektywy o usłudze powszechnej).
- ¹² Art. 14 ust 6, 7 dyrektywy Dyrektywa 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15.12.1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług, Dz. Urz. 1998, L 015/14 (dalej: dyrektywa pocztowa).
- ¹³ Art. 3 ust. 9 Dyrektywy dyrektywa elektroenergetycznej, art. 3 ust. 6 dyrektywy 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26.06.2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE, Dz. Urz. 2003, L 176/57 (dalej: dyrektywa gazowa).
- ¹⁴ Art 23 ust. 8 dyrektywy elektroenergetycznej.
- ¹⁵ Art. 24 dyrektywy elektroenergetycznej oraz art 26 dyrektywy gazowej.
- ¹⁶ Dyrektywa 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa, Dz. Urz. 2001, L 75/29 (dalej: dyrektywa alokacyjna).

- 17 Decyzja nr 1999/468/WE Rady z 28.06.1999 r. ustanawiająca procedury stosowania kompetencji wykonawczych powierzonych Komisji, Dz. Urz. 1999, L 184/23.
- 18 Dokładną charakterystykę funkcji agencji przedstawia Chiti 2000, s. 309-343.
- 19 Rozróżnienie na te dwa typy agencji wprowadza Komisja w Komunikacie: *Ramy operacyjne dla europejskich agencji regulacyjnych*, Bruksela 11.12.2002 r., KOM (2002) 718 wersja ostateczna, s. 3-4.
- 20 Przykładami takich agencji są: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Rozporządzenie EWG nr 1365/75 z 26.05.1975 r.); European Training Foundation (Rozporządzenie EWG nr 1360/90 z 7.05.1990 r.); European Environment Agency (Rozporządzenie EWG, nr 1210/90 z 7.05.1990 r.).
- 21 Komunikat: *Ramy operacyjne dla europejskich agencji regulacyjnych*, Bruksela 11. 12. 2002 r., KOM (2002) 718 wersja ostateczna, s. 3-4.
- 22 Przedstawiony przez Komisję projekt porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie utworzenia ram prawnych dla europejskich agencji regulacyjnych, Bruksela 25.02.2005, KOM(2005) 59 wersja ostateczna.
- 23 Rozporządzenie nr 881/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29.04.2004 r. w sprawie utworzenia Europejskiej Agencji Kolejowej, Dz. Urz. 2004, L 164/1.
- 24 Tamże, art. 10.
- 25 Dyrektywa nr 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29.04.2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych, modyfikująca dyrektywę 95/18/WE Rady dotyczącą licencji dla przedsiębiorstw kolejowych oraz dyrektywę nr 2001/14 WE dotyczącą rozłożenia przepustowości infrastruktury kolejowej, taryfikacji tej infrastruktury oraz certyfikatów w dziedzinie bezpieczeństwa, Dz. U. UE z 30. 04.2004 r., nr L164/44.
- 26 Rozporządzenie nr 460/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 10.03.2004 r. w sprawie utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Sieci i Informacji, Dz. Urz. 2004, L 77/1.
- 27 Orzeczenie ETS z 13.06.1958 r. w sprawie 9/56 *Meroni przeciwko Wysokiej Władzy Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali*, ECR 1958, s. IV-11.
- 28 Orzeczenie ETS z 14. 05. 1981 r., w sprawie 98/80 *Giuseppe Romano przeciwko Institut national d'assurance maladie-invalidité*, ECR 1981, s. 1241.
- 29 Komisja Europejska, *Biała Księga. Rządzenie w Europie*, Bruksela, 25.07.2001 KOM(2001) 428 wersja ostateczna, s. 28-29.
- 30 Decyzja nr 2003/796/WE Komisji z 11.10.2003 r. ustanawiająca Europejską Grupę Regulatorów Energii Elektrycznej i Gazu (European Regulators Group for Electricity and Gas – ERGEG), Dz. Urz. 2003, L 296/34.
- 31 Decyzja nr 2002/627/WE Komisji z 29.07.2002 r. ustanawiająca Europejską Grupę Regulatorów dla sieci i usług łączności elektronicznej, Dz. Urz. 2002, L 200/38.
- 32 Zgodnie z art. 1 decyzji Komisji ustanawiającym ERGEG, zadaniem tej Grupy jest doradzanie i pomaganie Komisji w ujednocnianiu wewnętrznego rynku energetycznego.
- 33 Decyzja nr 2001/546/WE Komisji z dnia 11.07.2001 r. ustanawiająca komitet doradczy pod nazwą „Europejskie Forum ds. Energetyki i Transportu”, Dz. Urz. 2001, L 195/58.
- 34 Efekt zewnętrzny powstaje wtedy, gdy decyzja jednostki o produkcji lub konsumpcji wywiera bezpośredni wpływ na produkcję lub konsumpcję innych osób inaczej niż za pośrednictwem cen rynkowych. W sektorach infrastrukturalnych istnienie efektów zewnętrznych wynika z istnienia sieci. Są one więc nazywane efektami zewnętrznymi

sieci (*network externalities*) lub efektami sieci (*network effects*). Występują one wtedy, gdy wraz ze wzrostem liczby użytkowników produktów (usług) lub sieci jednocześnie zmienia się wartość produktu lub sieci. Korzyści skali natomiast (*economies of scale*) powodują, że im większe obszary infrastruktura obejmuje swoim zasięgiem oraz im większą liczbę odbiorców usług, tym szybciej zwracają się bardzo wysokie koszty uruchomienia produkcji związane np. z budową sieci: energetycznej, gazowniczej, kolejowej czy telekomunikacyjnej.

- 35 Przedstawiony przez Komisję projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywy 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, 2002/19/WE w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej oraz wzajemnych połączeń i 2002/20/WE w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej, Bruksela, 13.11.2007, KOM(2007) 697 wersja ostateczna.
- 36 Przedstawiony przez Komisję projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Urząd ds. Rynku Łączności Elektronicznej, Bruksela, dnia 13.11.2007 KOM(2007) 699 wersja ostateczna.
- 37 Art. 22e ust. 5, 6 przedstawionego przez Komisję projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/54/WE dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej, Bruksela, 19.9.2007 KOM(2007) 528 wersja ostateczna; art. 24e ust. 5, 6 przedstawionego przez Komisję projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/55/WE dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego, Bruksela, 19.9.2007 KOM(2007) 529 wersja ostateczna.
- 38 Przedstawiony przez Komisję projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki, Bruksela, 19.9.2007, KOM(2007) 530 wersja ostateczna.

Bibliografia

- Biernat, S. 2002. Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki). w: Seweryński M. i Z. Hajna (red.) *Studia prawno-europejskie*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Chérot, J.-Y. 2004. Les techniques juridiques de cohérence entre régulations nationales et communautaires. L'articulation des autorités nationales et de la Commission dans la mise en œuvre des politiques communes. w: Frison-Roche M.-A. (red.) *Règles et pouvoirs dans les systèmes de regulation*, Paryż.
- Chiti, E. 2000. The Emergence of a Community Administration: the Case of European Agencies. *Common Market Law Review*, nr 37.
- Craig, P. 2006. *EU Administrative Law*, Oxford: Oxford University Press.
- de Stree, A. 2003. The Integration of Competition Law Principles in the New Regulatory Framework for Electronic Communications. *World Competition*, nr 3.
- Dehousse, R. 2002. Misfit: EU Law and the Transformation of European Governance. *Jean Monnet Working Papers*, nr 2, www.jeanmonnetprogram.org.
- Dobroczyńska, A. i Z. Janiszewska. 2004. Od krajowego regulatora energetyki do pan-europejskiego. *Biuletyn URE*, nr 1.
- Dudzik, S. 2003. Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na administrację rządową na przykładzie kooperacyjnego modelu stosowania wspólnotowego prawa konkurencji. w: Dudzik S. i M. Niedźwiedz (red.) *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*. Kraków: Zakamycze.
- Ehlermann, C. D. 2000. The Modernization of EC Antitrust Policy: A Legal and Cultural Revolution. *Common Market Law Review*, nr 37.

- Geradin, D. 2004. Limiting the Scope of Article 82 EC: What Can the UE Learn from the U. S. Supreme Court's Judgment in Trinko in the Wake of Microsoft, IMS and Deutsche Telekom? *Common Market Law Review*, nr 41.
- Geradin, D. i N. Petit. 2004. The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual analysis and Proposals from Reform. *Jean Monnet Working Papers*, nr 4, www.jeanmonnetprogram.org.
- Hahn, R. W., Layne-Farrar, A. i P. Passell. 2003-2004. What Sorts of Regulation Are Best Handled on the Federal Level? *Federalism and Regulation. Regulation*, tom 26, nr 4.
- Hofmann, H. i A. Türk. 2006. Policy implementation. w: Hofmann H. i A. Türk (red.) *EU Administrative Governance*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Joerges, Ch. 1999. *Bureaucratic Nightmare, Technocratic Regime and the Dream of Good Transnational Governance*. w: Joerges Ch. i E. Vos (red.) *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*. Oxford-Portland: Hart.
- Larouche, P. 2000. *Competition Law and Regulation in European Telecommunications*, Oxford-Portland, Oregon: Hart.
- Majone, G. 2002. Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity. *European Law Journal*, nr 8.
- Marcou, G. 2006. Introduction. w: Marcou G. i F. Moderne (red.) *Droit de le régulation, service public et intégration régional*. Paris: LHarmattan.
- Mik, C. 2000. *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa: C.H. Beck.
- Moderne, F. 2005. Les usages de la notion de „régulation” dans le droit positif et la doctrine juridique des Etats de l'Union Européenne. w: Marcou G. i F. Moderne (red.) *Droit de le régulation, service public et intégration régional*. Paris: LHarmattan.
- Niedzwiedz, M. 2005. Rola agencji europejskich w strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej a postanowienia traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. w: Dudzik S. (red.) *Konstytucja dla Europy – przyszły fundament Unii Europejskiej*. Kraków: Zakamycze.
- Skoczny, T. 2004. Ochrona konkurencji a prokonkurencyjna regulacja sektorowa. *Problemy Zarządzania*, nr 3.
- Szydło, M. 2005a. Relacje między Komisją Europejską a krajowymi organami regulacyjnymi. Czy nowy model administracji europejskiej? w: Janku Z., Lioński Z., Szewczyk M., Waligórski M. i K. Wojtczak (red.) *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Szydło, M. 2005b. *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza.
- Vos, E. 2000. Reforming the European Commission: What Role to Play for EU Agencies? *Common Market Law Review*, nr 37.
- Vos, E. 2005. The Role of Comitology in European Governance. w: Curtin D. i R. Wessel (red.) *Good Governance and the European Union*. Antwerp-Oxford-New York: Intersentia.
- Wonka, A. 2007. Technocratic and independent? The appointment of European Commissioners and its policy implications. *Journal of European Public Policy*, tom 14, nr 2.
- Wyrozumka, A. 2003. Państwa członkowskie a Unia Europejska. w: Barcz J. (red.) *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*. Warszawa: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza.
- Yataganas, X. X. A. 2001. Delegation of Regulatory Authority in the European Union: the Relevance of American Model of Independent Agencies. *Jean Monnet Working Papers*, nr 3, www.jeanmonnetprogram.org.