

Η υποχρέωση υποβολής εκθέσεων στην ελληνική νομοθεσία είναι επίσης βαρυσήμαντη και άνω όρων, διότι αφορά πράξεις, αποφάσεις και έγγραφα σχετικά με την άσκηση των αρμοδιοτήτων του άρθρου 4 του νόμου 4070/2012, το οποίο, όπως εξεισηγήθηκε παραπάνω, περιγράφει τις αρμοδιότητες που ασκούνται αποκλειστικά από τον Υπουργό και για τις οποίες η ΕΡΑ διαδραματίζει συμβουλευτικό και μόνο ρόλο. Στην πραγματικότητα, η Επιτροπή εκφράζει ανησυχίες ότι το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της υποχρέωσης υποβολής εκθέσεων είναι ιδιαίτερα ευρύ, δεδομένου ότι οι αρμοδιότητες του Υπουργού ορίζονται στο άρθρο 4 σε πολύ γενικές γραμμές, όπως, μεταξύ άλλων, για τη χάρση της κατεύθυνσης πολιτικής στον τομέα της ηλεκτρονικών επικοινωνιών¹⁷. Η Επιτροπή εκφράζει, επομένως, ανησυχίες για το γεγονός ότι η υποχρέωση υποβολής εκθέσεων εξυπηρετεί την εποπτική εξουσία του Υπουργού επί της ΕΡΑ, γεγονός που θα μπορούσε να εξηγηθεί επίσης την ταυτότητα του πεδίου εφαρμογής. Επιπλέον, η μη συμμόρφωση με την εν λόγω υποχρέωση θα μπορούσε να οδηγήσει στην κίνηση πειθαρχικών διαδικασιών από τον ίδιο Υπουργό κατά των μελών του συλλογικού οργάνου.

Η Επιτροπή εισηγείται επίσης τις πρόσφατες προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα στην υπόθεση C-240/15 ISTAT, στις οποίες αναφέρει ότι η δεσμική ανεξαρτησία της ΕΡΑ κατά την έννοια του άρθρου 3 της οδηγίας-πλαίσιο προϋποθέτει ότι είναι φορέας διακριτοί από τα υπουργεία και άλλους δημοσίους οργανισμούς¹⁸.

Κατά την άποψη της Επιτροπής, με τη διαγραφή της ρητής απαγόρευσης παροχής ή λήγης οδηγίων, χωρίς την παροχή ισοδύναμων εγγυήσεων για την προστασία της ΕΡΑ έναντι εξωτερικών παρεμβάσεων ή πολιτικών πιέσεων που ενδέχεται να θέσουν σε κίνδυνο την ανεξάρτητη αξιολόγηση της στα θέματα των οποίων επιλαμβάνεται, και με την θέσπιση ρητής εξουσίας του Υπουργού να εμποδίζει την ΕΕΤΤ σε οικιακή κλίμακα της αρμοδιότητάς της, σε συνδυασμό με τις εκτεταμένες υποχρεώσεις υποβολής εκθέσεων πεπραγμένων στο ευρύτερο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 4 του νόμου 4070/2012, επιπροσθέτως προς τη γενική υποχρέωση υποβολής εκθέσεων πεπραγμένων της ΕΕΤΤ η οποία αναποκρίνεται στις απαιτήσεις λογαριασμού της, ο νόμος 4339/2015 δεν διασφαλίζει ότι η ΕΡΑ δεν ζητά ούτε λαμβάνει οδηγίες σε σχέση με τα καθήκοντα που της έχουν ανετθεί δυνάμει της εθνικής νομοθεσίας για την εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ ούτε εγγράται ότι η ΕΕΤΤ προστατεύεται έναντι εξωτερικών παρεμβάσεων ή πολιτικών πιέσεων που ενδέχεται να θέσουν σε κίνδυνο την ανεξάρτητη αξιολόγηση της στα θέματα των οποίων επιλαμβάνεται. Ως εκ τούτου, η Ελλάδα δεν έχει διασφαλίζει την ορθή μεταφορά του άρθρου 3 παράγραφος 3α της οδηγίας-πλαίσιο.

2. Απόλυση

1) Προϋποθέσεις απόλυσης

Η Επιτροπή εκφράζει ανησυχίες για το γεγονός ότι τα νέα άρθρα, ήτοι το άρθρο 6 παράγραφος 10 και το άρθρο 10 του νόμου 4070/2012 (όπως αντικαταστάθηκαν από τα άρθρα 17 και 18 του νόμου 4339/2015, αντίστοιχα) δεν εξασφαλίζουν ότι ο επικεφαλής και τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΕΤΤ είναι δυνατό να απολυθούν μόνον εφόσον δεν πληρούν πλέον τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για την άσκηση των καθηκόντων τους, τα οποία καθορίζονται εκ των προτέρων στην εθνική νομοθεσία.

¹⁷ Βλ. ανωτέρω, τμήμα III, Α, β.

¹⁸ Σημείο 30.

Ενώ το νέο άρθρο 6 παράγραφος 10 του νόμου 4070/2012 ορίζει ότι ο Πρόεδρος, οι Αντιπρόεδροι και τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΕΤΤ μπορούν να απολυθούν μόνο εάν δεν πληρούν πλέον τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για την άσκηση των καθηκόντων τους, προσθέτει ότι τα εν λόγω καθήκοντα περιγράφονται στα άρθρα 7, 8, 9 και 12 του νόμου 4070/2012. Εν προκειμένου, το άρθρο 7 του νόμου προβλέπει κωλύματα όσον αφορά τον διορισμό στην ΕΕΤΤ και το άρθρο 8 προβλέπει υποχρεώσεις που θα πρέπει να πληρούν τα μέλη, και ειδικότερα την υποχρέωση της αντικειμενικότητας, της αμεροληψίας και της εμπιστευτικότητας. Το άρθρο 9 προβλέπει μια σειρά από ασυμβίβαστα.

Από την άλλη πλευρά, το άρθρο 12 του νόμου 4070/2012 παρέχει μακροσκελή κατάλογο αρμοδιοτήτων στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών (περισσότερες από 50 διαφορετικές αρμοδιότητες της ΕΡΑ), ορισμένες από τις οποίες προβλέπονται στο κανονιστικό πλαίσιο, ενώ άλλες όχι. Ορισμένες από τις αρμοδιότητες αυτές ορίζονται με πολύ γενικούς όρους, όπως για παράδειγμα ότι η ΕΕΤΤ «*μεριμνά για την τήρηση της νομοθεσίας περί ηλεκτρονικών επικοινωνιών και ταχυδρομικών υπηρεσιών σε σχέση με την άσκηση των δραστηριοτήτων των επιχειρήσεων ηλεκτρονικών επικοινωνιών, καθώς και των άρθρων 101 και 102 της ΣΔΕΕ, καθώς και τον κανονισμό 1/2003/ΕΚ*» ή «*ασκεί κάθε αρμοδιότητα σχετική με τις Γενικές Άδειες*». Η διάταξη περιλαμβάνει επίσης καθήκοντα όπως ότι «*θα πρέπει να παρέχει προς τη Γενική Γραμματεία Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων, ύστερα από έγγραφη αίτησή της, κάθε πληροφορία που κατέχει ή μπορεί να ανευρεί, με την επιφύλαξη των διατάξεων περί επιχειρηματικού απορρήτου*».

Κατά την άποψη της Επιτροπής, ο μακροσκελής αυτός κατάλογος αρμοδιοτήτων δεν αποτελεί και δεν μπορεί να αποτελέσει τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για την εκτέλεση των καθηκόντων των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΕΤΤ, δεδομένου ότι οι αρμοδιότητες αυτές δεν συνδέονται με οποιαδήποτε προσωπική ή επαγγελματική ικανότητα των προσώπων αυτών. Στην πραγματικότητα, τα καθήκοντα αυτά πρέπει να εκτελούνται από την ΕΡΑ, σε γενικές γραμμές, και δεν μπορούν να αποδοθούν χωριστά στον επικεφαλής ή σε ένα μέλος του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΕΤΤ. Η Επιτροπή εκφράζει ανησυχίες για το γεγονός ότι, στην πράξη, ο έλληνας νομοθέτης, προβλέποντας ότι ο επικεφαλής ή μέλος του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΕΤΤ μπορεί να απολυθεί αν δεν εκπληρώσει οποιαδήποτε από τις αρμοδιότητες που μπορεί να ασκεί μια ΕΡΑ, καθιερώνει προσωπική ευθύνη για τις αποφάσεις οι οποίες λαμβάνονται συλλογικά ή που, ακόμη και αν λαμβάνονται από μέλος του Διοικητικού Συμβουλίου με ανάθεση, θεωρούνται συλλογικές αποφάσεις. Δεδομένου ότι τα καθήκοντα που ορίζονται στο άρθρο 12 είναι καθήκοντα που ανατίθενται στην ΕΕΤΤ ως συλλογικό όργανο, η Επιτροπή παρατηρεί ότι δεν είναι σαφές πώς μπορούν να θεωρηθούν ως αναγκαίες προϋποθέσεις για την άσκηση των καθηκόντων μέλους. Το άρθρο 3 παράγραφος 3α της οδηγίας-πλαίσιο προβλέπει, ωστόσο, την απόλυση του επικεφαλής ή μέλους της ΕΡΑ προσωπικά και όχι ολόκληρου του σώματος.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η εφαρμογή της διάταξης αυτής έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία παράλληλου επιπέδου ελέγχου που ασκείται από το πειθαρχικό όργανο όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο η ρυθμιστική αρχή εκπληρώνει τα καθήκοντα και τις υποχρεώσεις της. Ο έλληνας νομοθέτης έχει δημιουργήσει έναν μηχανισμό, παράλληλα και ανεξάρτητα από εκείνον που προβλέπεται στο κανονιστικό πλαίσιο του άρθρου 4 της οδηγίας-πλαίσιο, για να ελέγχει τον τρόπο με τον οποίο η ΕΡΑ εκπληρώνει τα καθήκοντά της. Ένας τέτοιος έλεγχος, όχι επί των αποφάσεων της ρυθμιστικής αρχής, αλλά επί του τρόπου με τον οποίο διεξάγει τα καθήκοντά της παραβαίνει την απαίτηση σύμφωνα με την οποία οι ΕΡΑ πρέπει να ενεργούν ανεξάρτητα, όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 3 της οδηγίας-πλαίσιο.

Η Επιτροπή εκφράζει ανησυχίες ότι η υπόδειξη των καθηκόντων της ΕΡΑ ως απαραίτητων προϋποθέσεων για την εκτέλεση των καθηκόντων των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου της αλλοιώνει τη διάταξη αυτή και δεν εξασφαλίζει ασφάλεια δικαίου. Πράγματι, σε ένα τέτοιο σύστημα δεν υπάρχει δυνατότητα να καθοριστεί με σαφήνεια εκ των προτέρων ποια ενέργεια θα μπορούσε να οδηγήσει στην απόλυση και υπό ποιες συνθήκες. Αυτό επαφίεται εκ των υστέρων στη διακριτική ευχέρεια του πειθαρχικού συμβουλίου. Εν προκειμένω, η Επιτροπή θεωρεί ότι αυτός ο λόγος απόλυσης δεν πληροί τις απαιτήσεις του άρθρου 3 παράγραφος 3α της οδηγίας-πλαίσιου, δηλαδή ότι θα πρέπει να καθορίζεται εκ των προτέρων.

Ως εκ τούτου, η Επιτροπή εκτιμά ότι με τον καθορισμό όλων των αρμοδιοτήτων που ανατίθενται από τον νόμο στην ΕΕΤΤ ως απαραίτητων προϋποθέσεων για την εκτέλεση των καθηκόντων των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΡΑ, η Ελλάδα

ii) Πειθαρχικά παραπτώματα και πειθαρχική διαδικασία

Επιπλέον, η Επιτροπή εκφράζει ανησυχίες για το γεγονός ότι η διαπίστωση της παράβασης οποιασδήποτε διάταξης του νόμου ως πειθαρχικού παραπτώματος το οποίο μπορεί να οδηγήσει στην απόλυση μέλους του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΕΤΤ επηρεάζει την ανεξαρτησία της ΕΡΑ και δεν διασφαλίζει ότι ο επικεφαλής και τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΕΤΤ μπορούν να απολυθούν μόνο εάν δεν πληρούν πλέον τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για την άσκηση των καθηκόντων τους, τα οποία καθορίζονται εκ των προτέρων στην εθνική νομοθεσία.

Ως προς το θέμα αυτό, η Επιτροπή παρατηρεί ότι ο νέος νόμος θεσπίζει νέα πειθαρχική διαδικασία για τον επικεφαλής, τους αντιπροέδρους και τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΕΤΤ. Η διαδικασία αυτή μπορεί να οδηγήσει σε δύο είδη πειθαρχικών κυρώσεων: επίκληση και απόλυση. Στην περίπτωση που έχουν εκδοθεί δύο πειθαρχικές αποφάσεις επίκλησης για το ίδιο μέλος εντός μίας διετίας για το ίδιο ή διαφορετικό παράπτωμα, η απόλυση είναι αυτόματη. Κατά την άσκηση της Επιτροπής, η δυνατότητα απόλυσης του μέλους του Διοικητικού Συμβουλίου σε περίπτωση πειθαρχικού παραπτώματος και η αυτόματη απόλυση που επιβάλλεται έπειτα από 2 επίκλησεις έχουν ως αποτέλεσμα τη μετατροπή των πειθαρχικών παραπτωμάτων σε όρους απόλυσης. Θα πρέπει, επομένως, να είναι σύμφωνες με τους όρους του άρθρου 3 παράγραφος 3α της οδηγίας-πλαίσιου.

Η Επιτροπή παρατηρεί ότι το πρώτο πειθαρχικό παράπτωμα, δηλ. η παράβαση του νόμου περί τηλεπικοινωνιών και της ισχύουσας νομοθεσίας, ιδίως σε σχέση με θέματα που σχετίζονται με την παροχή δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, τις σχετικές εγκαταστάσεις και τις υπηρεσίες, κατά την άσκηση των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων μέλους του Διοικητικού Συμβουλίου, δεν αφορά την προσωπική ή επαγγελματική ιδιότητα των μελών του συμβουλίου αυτού. Επιπλέον, ενώ η παράβαση της νομοθεσίας αποτελεί έγκυρο λόγο για να ακυρωθεί μια απόφαση, η τήρηση του συνόλου της νομοθεσίας δεν μπορεί να αποτελεί προϋπόθεση που απαιτείται για την εκτέλεση των καθηκόντων. Αν και θα ήταν δυνατό να υποστηριχθεί ότι η πειθαρχική ευθύνη του Διοικητικού Συμβουλίου θα μπορούσε να κινηθεί σε περιπτώσεις επαγγελματικής παράβασης του νόμου, η διαδικασία αυτή δεν μπορεί να οδηγήσει στην απόλυση, δεδομένου ότι αυτό δεν αποτελεί προϋπόθεση που απαιτείται για την εκτέλεση των καθηκόντων. Δεν συνδέεται με κανένα από τα ασυμβίβαστα, τα κωλύματα διορισμού ή τις υποχρεώσεις των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου, όπως αυτά επεξηγούνται με σαφήνεια στα άρθρα 7, 8 και 9 του νόμου.

Επιπλέον, όπως εξηγήθηκε παραπάνω, ένας τέτοιος λόγος απόλυτης μέλους του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΕΤΤ δημιουργεί εις των πραγμάτων ένα παράλληλο επίπεδο ελέγχου που ασκείται από το παιδαρχικό όργανο όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο η ρυθμιστική αρχή ασκεί τα καθήκοντά της και ειδικότερα τις υποχρεώσεις της. Ως προς το θέμα αυτό, η Επιτροπή θα ήθελε να επιστημονίσει ότι από τις διευκρινίσεις που έδωσαν οι ελληνικές αρχές προκύπτει η ύπαρξη πρόδηλης παρενόησης των ενδιστοιχών ρόλων του ελέγχου της νομιμότητας των αποφάσεων της ρυθμιστικής αρχής (που αναπόκειται βάσει του κανονιστικού πλαισίου μόνο στα όργανα προσφυγής που έχουν συσταθεί σύμφωνα με το άρθρο 4 της οδηγίας-πλαίσιο) και του παιδαρχικού ελέγχου που ασκείται σε μεμονωμένα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου της αρχής. Για τις ελληνικές αρχές υπάρχει σαφής διάκριση μεταξύ της διαδικασίας προσφυγής που κινείται, αφενός, από οποιοδήποτε μέρος, θιγόμενο από απόφαση της ΕΕΤΤ με στόχο την προστασία ιδιωτικών συμφερόντων, και, αφετέρου, της παιδαρχικής διαδικασίας που κινείται με σκοπό την προστασία του δημόσιου συμφέροντος και έχει ως στόχο να διασφαλίσει ότι η διοικητική αρχή λειτουργεί σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας όταν ασκεί δημόσια εξουσία και αρμοδιότητες.

Η Επιτροπή απορρίπτει την ανωτέρω λογική. Αν ο Έλληνας νομοθέτης έκρινε ότι προκειμένου να προστατευθεί το δημόσιο συμφέρον, είναι αναγκαίο να διασφαλιστεί ότι η διοικητική αρχή λειτουργεί σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας, όταν ασκεί δημόσια εξουσία και αρμοδιότητες, θα μπορούσε να θεμελιώσει δικαίωμα για τον Υπουργό ή οποιοδήποτε άλλο δημόσιο όργανο του οποίου η αποστολή είναι να υπερασπίζεται το δημόσιο συμφέρον και να προσβάλλει τις αποφάσεις της Αρχής στα αρμόδια δικαστήρια. Αντίθετα, ο ρόλος της παιδαρχικής διαδικασίας είναι να διασφαλίσει ότι η συμπεριφορά ενός ατόμου είναι η δέουσα για την αποστολή που του έχει ανατεθεί και όχι να εκτιμά τη νομιμότητα των αποφάσεων που λαμβάνει.

Τέλος, δεν είναι σαφές στην Επιτροπή πώς είναι δυνατόν ένα μόνο μέλος να παραβιναί τον νόμο, αφού ο νόμος προβλέπει ότι η ΕΕΤΤ εκδίδει αποφάσεις συλλογικά και ότι όταν ένα μέλος εκδίδει απόφαση με ανάθεση, ο συλλογικός χαρακτήρας της απόφασης δεν μεταβάλλεται.

Ως εκ τούτου, η Επιτροπή εκτιμά ότι η Ελλάδα, συνδέοντας τα παιδαρχικά παραπτώματα με την απόλυση μέλους του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΕΤΤ και θεμελιώνοντας την παράβαση οποιασδήποτε διάταξης του νόμου ως παιδαρχικό παράπτωμα, παρέβη το άρθρο 3 παράγραφος 3α της οδηγίας-πλαίσιο.

Επιπλέον, η Επιτροπή θεωρεί ότι ο τρόπος με τον οποίο διορίζεται το παιδαρχικό συμβούλιο και ο τρόπος με τον οποίο κινείται η παιδαρχική διαδικασία δεν συμμορφώνονται με τις απαιτήσεις ανεξαρτησίας και την απεικόνιση για την ΕΡΑ να μην ζητά ούτε να δέχεται οδηγίες από οποιαδήποτε άλλο όργανο.

Στην πραγματικότητα, ο υπουργός, όπως εξηγήθηκε ανωτέρω, ο οποίος ασκεί επί της ΕΡΑ καθήκοντα επίβλεψης, έχει την εξουσία να ορίζει το παιδαρχικό συμβούλιο και να παραπέμπει τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΕΤΤ σ' αυτό.

Όσον αφορά το παιδαρχικό συμβούλιο, η Επιτροπή εκφράζει ανησυχίες για το γεγονός ότι η διάλυση του παιδαρχικού συμβουλίου με τον νόμο 4339/2015 και η σύσταση νέου παιδαρχικού συμβουλίου με την Κοινή Υπουργική Απόφαση αριθ. 9447/199 της 6ης Απριλίου 2016 έχει ως σκοπό να υπονομεύσει την ανεξαρτησία της ΕΡΑ και να δημιουργήσει συνθήκες τέτοιες ώστε η ΕΡΑ να ζητά ή να λαμβάνει οδηγίες από το Υπουργείο. Πρόγματι, αν και η θητεία του προηγούμενου παιδαρχικού συμβουλίου δεν

είχε λήξει, ο νέος νόμος προβλέπει τη σύσταση νέου πειθαρχικού συμβουλίου εντός 60 ημερών από την έναρξη ισχύος του. Η βασική γραμμή της σύνθεσής του (3 καθηγητές πανεπιστημίου και 2 δικαστές του Ανωτάτου Δικαστηρίου) και η διαδικασία διορισμού (Κοινή Υπουργική Απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης και του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων) φαίνεται να είναι οι ίδιες όπως και για το προηγούμενο πειθαρχικό συμβούλιο.

Στην απάντησή τους στην διοικητική επιστολή, οι ελληνικές αρχές εξήγησαν ότι ο διορισμός νέου πειθαρχικού συμβουλίου ήταν ανεγκάκως, επειδή το σχετικό προεδρικό διάταγμα ήταν ελλιπές και είχε ως αποτέλεσμα να δημιουργηθούν κενά και δυσλειτουργίες που δεν επιτρέπουν την έναρξη οποιασδήποτε πειθαρχικής διαδικασίας. Η Επιτροπή αμφιβάλλει ότι οι λόγοι αυτοί δικαιολογούν την αντικατάσταση του συμβουλίου με νέο όργανο που θα ασκεί τα ίδια καθήκοντα και θα έχει την ίδια σύνθεση, αλλά διαφορετικά μεμονωμένα μέλη, και επισημαίνει ότι οι κανόνες λειτουργίας του υπάρχοντος οργάνου θα μπορούσαν να είχαν προσαρμοστεί, χωρίς να χρειάζεται να διοριστούν άλλα πρόσωπα.

Στην πραγματικότητα, ο Υπουργός Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων έχει τη δυνατότητα να επηρεάζει τον τρόπο με τον οποίο τα μέλη του πειθαρχικού συμβουλίου αναλαμβάνουν τα καθήκοντά τους, δεδομένου ότι ο υπουργός είναι εκείνος που διορίζει τα πρόσωπα αυτά, μαζί με τον Υπουργό Δικαιοσύνης, και έχει το δικαίωμα να καθορίζει την αμοιβή τους, τα μέλη αυτά μπορεί να αντιμετωπίσουν δυσχέρειες στην εκπλήρωση των καθηκόντων τους κατά τρόπο ανεξάρτητο και ημερόληπτο. Λαμβανομένου υπόψη ότι ο Υπουργός Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων έχει την εξουσία να κινεί την πειθαρχική διαδικασία, αυτό θα μπορούσε να επηρεάσει την αμεροληψία των αποφάσεων των μελών και να θίξει άμεσα την ανεξαρτησία της ΕΡΑ.

Αυτό ισχύει ακόμη περισσότερο στην περίπτωση του επικεφαλής της ΕΡΑ και των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου της ΒΕΤΤ, η οποία, λόγω των αρμοδιοτήτων τις οποίες ασκεί ο Υπουργός Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων σε σχέση με την πειθαρχική διαδικασία και το πειθαρχικό συμβούλιο, θα μπορούσαν να επιδείξουν μια μορφή «εκ προοιμίου υπακοής» με την εν λόγω αρχή, λόγω της πρακτικής της εποπτεύσας αρχής κατά τη λήψη αποφάσεων. Ως εκ τούτου, υπάρχει κίνδυνος οι αποφάσεις της ΕΡΑ να επηρεάζονται στην πραγματικότητα από εξωτερικούς παράγοντες. Όπως προβλέπεται στην απόφαση επί της υπόθεσης C-288/12, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, «Συναφώς, το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει ότι απλώς και μόνον ο κίνδυνος οι εποπτεύουσες κρατικές αρχές να μπορούν να ασκήσουν πολιτική επίρροη επί των αποφάσεων των αρχών ελέγχου αρκεί για να εμποδίσει την ανεξάρτητη άσκηση των καθηκόντων τους. Συγκεκριμένα, αφενός, οι αρχές αυτές θα μπορούσαν να επιδείξουν «εκ προοιμίου υπακοή», λαμβάνοντας υπόψη την πρακτική της εποπτεύουσας αρχής κατά τη λήψη αποφάσεων.»¹⁹ Στην προκειμένη περίπτωση, αυτό πρέπει να εξεταστεί και στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων εποπτείας του Υπουργείου επί της δραστηριότητας της ΕΡΑ και των εκτεταμένων υποχρεώσεων υποβολής εκθέσεων πεπραγμένων.

Βάσει των ανωτέρω, η Επιτροπή θεωρεί ότι οι αρμοδιότητες που ασκούνται από τον Υπουργό Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων σε σχέση με την πειθαρχική διαδικασία

¹⁹ Σημείο 53. Δες και τα σημεία 31-33 των προτάσεων του Γενικού Εισαγγελέα στην υπόθεση C-240/15 ISTAT σχετικά με την εφαρμογή της νομολογίας στον τομέα των εποπτευομένων αρχών για την προστασία των προσωπικών δεδομένων στις εθνικές ρυθμιστικές αρχές στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών.

και το πειθαρχικό συμβούλιο δεν συμμορφώνονται με το άρθρο 3 παράγραφος 3α της οδηγίας-πλαίσιο).

β. Πλημμελής εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης

1. Κανονιστική κανονότητα

Μέχρι σήμερα, ο αρμόδιος υπουργός δεν έχει ακόμη εγκρίνει τον προϋπολογισμό της ΕΕΤΤ για το έτος 2016. Κατά συνέπεια, και σύμφωνα με το σχετικό άρθρο 63 παράγραφος 5 του νόμου 4270/2014, όπως τροποποιήθηκε, η ΕΡΑ μπορεί να προβεί σε δαπάνες που ανέρχονται στο 40% μόνο των πιστώσεων του προηγούμενου προϋπολογισμού για περίοδο τριών μηνών και, μετά την περίοδο αυτή, καμία δαπάνη πέραν των αποδοχών προσωπικού και λοιπών δαπανών εργασίας δεν θα καταβάλλεται. Η Επιτροπή εκφράζει ανησυχίες ότι η μη έγκριση του προϋπολογισμού της ΕΕΤΤ δεν διασφαλίζει ότι η ΕΕΤΤ διαθέτει επαρκείς οικονομικούς πόρους για να εκτελέσει τα καθήκοντα που της έχουν ανατεθεί και να συμμετέχει στον BEREC. Η Επιτροπή αντιλαμβάνεται ότι η μη έγκριση του προϋπολογισμού θα έβλαπτε την ΕΕΤΤ σε τέτοια θέση ώστε μην μπορεί να εκτελεί καθήκοντα που απαιτούν έξοδα μεταφοράς, όπως η επιτήρηση των παρεμβολών του φάσματος ή η ενεργός συμμετοχή στον BEREC.

Ως εκ τούτου, η Επιτροπή εκτιμά ότι η Ελλάδα, παραλείποντας να εγκρίνει το σχέδιο προϋπολογισμού της ΕΕΤΤ πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 2015, παρόδη το άρθρο 3 παράγραφος 3 και το άρθρο 3 παράγραφος 3α της οδηγίας-πλαίσιο, το οποίο προβλέπει ότι οι ΕΡΑ θα πρέπει να διαθέτουν επαρκείς οικονομικούς πόρους για να εκτελούν τα καθήκοντα που τους έχουν ανατεθεί και να συμμετέχουν στον BEREC.

2. Αίτημα παραιτήσεως

Η Επιτροπή εκφράζει ανησυχίες για το γεγονός ότι οι ελληνικές αρχές επιρέασαν την ανεξαρτησία της ΕΕΤΤ ζητώντας την παραιτήση των μελών του συμβουλίου της²⁰. Στο σχετικό δελτίο Τύπου, ο (τότε) Αναπληρωτής Υπουργός κ. Σπύριδης Παραιτέμπε σε ένα περιστατικό δικαστικής της μετάδοσης του παρόχου δικτύου Digea και κατηγορεί την ΕΕΤΤ ότι δεν έσκησε σωστά τις ελεγκτικές εξουσίες της. Η Επιτροπή πιστεύει ότι ενώ δεν είναι δεσμευτικό (και ως εκ τούτου δεν συνιστά απόλυση) για τα μέλη του συμβουλίου της ΕΕΤΤ ένα τέτοιο αίτημα παραιτήσης, το οποίο διατυπώνεται εκτός του πλαισίου οποιασδήποτε διαδικασίας που προβλέπεται από την ΕΕ ή την εθνική νομοθεσία για την εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας, εκτός κάθε τυπικής διαδικασίας απόλυσης ή πειθαρχικής διαδικασίας, δεν λαμβάνει υπόψη τις απαιτήσεις ανεξαρτησίας του κανονιστικού πλαισίου και παραβιάζει εκ των πραγμάτων το άρθρο 3 παράγραφος 3α της οδηγίας-πλαίσιο.

Η Επιτροπή επιστημαίνει ότι αυτό το αίτημα περί παραιτήσεως συνοδεύτηκε από σειρά δελτίων Τύπου και δηλώσεων στον Τύπο από τον ίδιο υπουργό, στις οποίες το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΕΤΤ κατηγορούνταν ότι δεν άσκησε τα καθήκοντά του με ανεξάρτητο τρόπο, όσον αφορά τη διεξγωγή της δημόσιας για ψηφιακή ευρυεκταμπί το 2014²¹.

²⁰ Δελτίο Τύπου, διαθέσιμο στην ακόλουθη διεύθυνση

<http://www.yte.gr/portal/portal.php?tid=21&tid=4340&page=0&feyhnia=7&oid=21>

²¹ Ελ. παράρτημα Ι της παρούσας προειδοποιητικής επιστολής.

Όπως εξηγήθηκε ανωτέρω, η Επιτροπή επιστημαίνει ότι, σύμφωνα με τον νόμο 4339/2015, ο ίδιος υπουργός που κατήγγειλε δημοσίως τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου της ΒΕΤΤ έχει την εξουσία να διορίσει νέο πειθαρχικό συμβούλιο που αντικαθιστά το προηγούμενο, παρόλο που η θητεία του δεν έχει ακόμη λήξει. Τέλος, έχει την αρμοδιότητα να παραπέμψει τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου στο πειθαρχικό όργανο.

Κατά την έποψη της Επιτροπής, η απειλή που ασκείται από τον Υπουργό Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων στην ΒΕΤΤ, μέσω της πειθαρχικής διαδικασίας, όπως αυτή μπορεί να εφαρμοστεί από ένα πειθαρχικό συμβούλιο το οποίο διορίζει ο Υπουργός (μαζί με τον Υπουργό Δικαιοσύνης), ενδέχεται να παρεμποδίσει την ΒΕΤΤ στην ανεξάρτητη εκτέλεση των καθηκόντων της. Πράγματι, είναι πιθανό ότι η απειλή της πρόωρης παύσης εντολής μέλους της ΒΕΤΤ, στην οποία θα εκτίθετο η ΒΕΤΤ σε όλη τη διάρκεια της θητείας της, θα μπορούσε να την οδηγήσει να επιδείξει μια μορφή εκ προοιμίου υπακοής στην πολιτική εξουσία, η οποία είναι ασυμβίβαστη με την απαίτηση ανεξαρτησίας²².

Η Επιτροπή θεωρεί, συνεπώς, ότι η Ελλάδα, ζητώντας την παραίτηση των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου, παρεμποδίζει την ανεξαρτησία της ΕΡΑ κατά παράβαση του άρθρου 3 παράγραφος 3α της οδηγίας-πλαίσιο.

Β. Επίγεια ψηφιακή μετάδοση

α. Αποτελεσματικός διαρθρωτικός διαχωρισμός

Η Επιτροπή εκφράζει ανησυχίες για το γεγονός ότι το άρθρο 16 του νόμου 4339/2015 που προβλέπει τη σύσταση δημόσιου παρόχου τηλεοπτικού δικτύου μετάδοσης, της ΕRT-net ΑΕ, η οποία ελέγχεται από τον Υπουργό Οικονομικών, και τον Υπουργό Επικρατείας, αρμόδιο για θέματα δημόσιας ραδιοτηλεόρασης, και τον Υπουργό Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, παραβαίνει τις απαιτήσεις του άρθρου 3 παράγραφος 2 της οδηγίας-πλαίσιο, σύμφωνα με την οποία τα κράτη μέλη πρέπει να εξασφαλίζουν τον αποτελεσματικό διαρθρωτικό διαχωρισμό της κανονιστικής λειτουργίας από τις δραστηριότητες που έχουν σχέση με την κυριότητα ή τον έλεγχο.

Η Επιτροπή επιστημαίνει ότι η εν λόγω εταιρία ιδρύεται με σκοπό τη λειτουργία δικτύου ηλεκτρονικών επικοινωνιών και την παροχή υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών. Η εταιρία ανήκει και ελέγχεται πλήρως από το κράτος, μέσω του Υπουργού Οικονομικών, του Υπουργού Επικρατείας και του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, οι οποίοι συμμετέχουν στη Γενική της Συνέλευση και έχουν το δικαίωμα να αποφασίζουν σχετικά με τη διαχείρισή της. Οι τρεις υπούργοι έχουν επίσης το δικαίωμα να διορίζουν 5 από τα 7 μέλη στο διοικητικό συμβούλιο του παρόχου δικτύου (ένα μέλος από τον Υπουργό Οικονομίας και 2 μέλη από καθέναν από τους άλλους δύο). Κατά συνέπεια, οι Υπουργοί Οικονομικών, Επικρατείας, καθώς και Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων

²² Όπως εξηγήθηκε ανωτέρω, στην υπόθεση C-288/12, το Δικαστήριο επανέλαβε την πάγια νομολογία του ότι «απλώς και μόνον ο κίνδυνος ότι οι εποπτεύουσες αρχές μπορούν να ασκήσουν πολιτική επιρροή επί των αποφάσεων των αρχών ελέγχου αρκεί για να εμποδίσει την ανεξάρτητη άσκηση των καθηκόντων τους», διότι οι αρχές αυτές «θα μπορούσαν να επιδείξουν "εκ προοιμίου υπακοή", λαμβάνοντας υπόψη την πρακτική της εποπτεύουσας αρχής κατά τη λήψη αποφάσεων» (σκέψη 53 και παραπομπές που παρέχονται). Το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι «η απειλή της πρόωρης αυτής λήξης στην οποία η εν λόγω αρχή θα εκτίθετο σε ύλη τη διάρκεια της θητείας της θα μπορούσε να την οδηγήσει να επιδείξει μια μορφή εκ προοιμίου υπακοής στην πολιτική εξουσία, η οποία είναι ασυμβίβαστη με την απαιτητή ανεξαρτησίας».

κατέχουν και ελέγχουν (από κοινού) μια επιχείρηση παροχής δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών.

Παράλληλα, η Επιτροπή κατατηρεί ότι το άρθρο 2 παράγραφος 1 του ίδιου νόμου 4339/2015 εξουσιοδοτεί τον Υπουργό Υποδομών και τον Υπουργό Επικρατείας, αρμόδια για θέματα δημόσιας ραδιοτηλεόρασης, να τροποποιούν τον χάρτη συχνοτήτων. Η διαχείριση των ραδιοσυχνοτήτων για τις υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών προβλέπεται στο άρθρο 9 της οδηγίας-πλαίσιοι. Επιπλέον, το άρθρο 19 του νόμου 4339/2015 προβλέπει ότι, με την απόφαση του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, μετά από αιτιολογημένη γνώμη της ΕΕΤΤ, εφόσον δεν υφίσταται πλήρης εκμετάλλευση πολλαπλής επί τετραμίνο, δηλαδή αυτός κατ' ελάχιστον δεν μεταδίδει τουλάχιστον τέσσερα προγράμματα, δύναται να αφαιρεθεί η εκμετάλλευση του πολλαπλής και να διατεθεί για την εθνική ή περιφερειακή κάλυψη. Η εξουσία επιβολής κυρώσεων για τη μη συμμόρφωση με τους όρους που συνοδεύουν τα δικαιώματα χρήσης ραδιοσυχνοτήτων προβλέπεται στο άρθρο 10 της οδηγίας για την αδειοδότηση. Τέλος, ο νόμος 4070/2012 (άρθρο 4) προβλέπει σειρά αρμοδιοτήτων στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών για τον Υπουργό Υποδομών, όπως για παράδειγμα στον τομέα της καθολικής υπηρεσίας (προσδιορισμός του περιεχομένου της καθολικής υπηρεσίας και των κριτηρίων και διαδικασιών για τον ορισμό των φορέων παροχής), ή της αριθμοδότησης (έγκριση του σχεδίου αριθμοδότησης). Το έργο του ορισμού μίας ή περισσότερων επιχειρήσεων οι οποίες εγγυώνται την παροχή ενός ή περισσότερων στοιχείων της καθολικής υπηρεσίας προβλέπεται στο άρθρο 8 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία. Στο ίδιο πνεύμα, η διαχείριση αριθμοδοτικών πόρων θεωρήθηκε ήδη ρυθμιστική λειτουργία στην υπόθεση C-82/07 CMT.

Τα παραπάνω καθήκοντα δεν αποτελούν καθήκοντα που ασκούνται από τους φορείς που εξασφαλίζουν την παροχή των υπηρεσιών καλή δικτύων, όπως ορίζεται στο άρθρο 2 στοιχείο β) της οδηγίας-πλαίσιοι και, ως εκ τούτου, δεν θα πρέπει να θεωρούνται «επιχειρησιακά καθήκοντα», αλλά «κανονιστικά καθήκοντα»²³. Η Επιτροπή θεωρεί ότι ο Υπουργός Επικρατείας και ο Υπουργός Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων ασκούν κανονιστικά καθήκοντα και, επομένως, θα πρέπει να θεωρούνται ως φορείς των εθνικών ρυθμιστικών αρχών κατά την έννοια του άρθρου 2 στοιχείο ζ) της οδηγίας-πλαίσιοι. Η Επιτροπή επισημειώνει, ωστόσο, ότι η Ελλάδα δεν έχει κοινοποιήσει αυτούς τους φορείς ως φορείς των ΕΡΑ, όπως απαιτείται από το άρθρο 3 παράγραφος 6 της οδηγίας-πλαίσιοι.

Επιπλέον, όπως εξηγήθηκε παραπάνω, ο Υπουργός Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων είναι επίσης αρμόδιος, σύμφωνα με το άρθρο 63 παράγραφος 1 του νόμου 4270/2014, όπως έχει τροποποιηθεί, να εγκρίνει τον προϋπολογισμό της ΕΕΤΤ. Πρόκειται για το ίδιο μέλος της κυβέρνησης που ορίζει (μαζί με τον Υπουργό Δικαιοσύνης) το πειθαρχικό συμβούλιο και μπορεί να παραπέμψει ένα μέλος του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΕΤΤ σε αυτό. Το τελευταίο σπεριζέται κυρίως στις διοικητικές επιβαρύνσεις που επιβάλλονται στους παρόχους δικτύου και στους παρόχους υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών. Επιπρόσθετα, η Επιτροπή εκφράζει ανησυχίες για το γεγονός ότι η άσκηση κυριότητας καλή ελέγχου σε έναν πάροχο δικτύου ηλεκτρονικών επικοινωνιών και η άσκηση των παραπάνω εξουσιών σε σχέση με την ΕΕΤΤ, εγείρει αμφιβολίες ως προς το διαρθρωτικό διαχωρισμό και τη λειτουργική ανεξαρτησία της ΕΕΤΤ από τους παρόχους υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών. Επιπλέον, η παροχή εξουσίας στον υπουργό να εγκρίνει και να ελέγχει τον προϋπολογισμό της ΕΕΤΤ, στον οποίο

²³ Βλ. ως προς αυτό την απόφαση στην υπόθεση C-82/07, σκέψεις 14-20.

προϋπολογισμό η ΕΡΤ-πει (που υπάγεται στον ίδιο Υπουργό και ελέγχεται από αυτόν) συμβάλλει ως πάροχος δικτύου ηλεκτρονικών επικοινωνιών εκθέτει τον υπουργό σε σύγκρουση συμφερόντων.

Η Επιτροπή θεωρεί, συνεπώς, ότι η Ελλάδα παρέλειψε να εξασφαλίσει τον αποτελεσματικό διαφθρωτικό διαχωρισμό των κανονιστικών καθηκόντων από τις δραστηριότητες που συνδέονται ή την κυριότητα ή τον έλεγχο σε σχέση με το Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και την ΕΕΠ, κατά παράβαση του άρθρου 3 παράγραφος 2 της οδηγίας-πλασίου.

β. Ανάκληση συγχροήτων

Η Επιτροπή εκφράζει ανησυχίες σχετικά με τη συμμόρφωση της αρμοδιότητας που ανατίθεται με το άρθρο 19 του νόμου 4339/2015 στον Υπουργό Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων να ανακαλεί το δικαίωμα χρήσης πολυπλέκτη από τον κάτοχο της άδειας, εφόσον εθροιστικά επί τετράμηνο δεν υφίσταται πλήρης εκμετάλλευση²⁴ και να το αναθέτει εκ νέου σε εθνικό ή περιφερειακό φορέα ραδιοηλεκτρικής μετάδοσης με την οδηγία για την υδειοδότηση.

1) Συμμόρφωση με το άρθρο 14 παράγραφος 1 της οδηγίας για την αδειοδότηση
Η Επιτροπή επιστημαίνει ότι το άρθρο 19 του νόμου 4339/2015 φαίνεται να θεσπίζει υποχρέωση που σχετίζεται με την αποτελεσματική χρήση των συχνοτήτων που μπορεί να συνοδεύουν δικαιώματα χρήσης. Κατά συνέπεια, σε ορισμένες περιπτώσεις, το δικαίωμα δύνανται να ανακληθεί σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με τους όρους που έχουν επιβληθεί για τη χρήση του. Η Επιτροπή επιστημαίνει, ωστόσο, ότι η υποχρέωση αυτή δεν φαίνεται να ανταποκρίνεται σε πρόποθέσεις που συνδέονται με τα δικαιώματα χρήσης ραδιοσυχνοτήτων κατά τον χρόνο της εκχώρησής τους. Η Επιτροπή κατανοεί ότι η επιβολή ενός τέτοιου όρου ήταν δύσκολη τη στιγμή εκείνη, επειδή η Ελλάδα δεν είχε αποφασίσει τον αριθμό των ιδιωτικών τηλεοπτικών προγραμμάτων εθνικής εμβέλειας. Αντιθέτως, ενώ οι πολυπλέκτες εθνικής εμβέλειας που απονεμήθηκαν κατά τη δημοπρασία του 2014 ήταν τέσσερις, σήμερα μόνο 7 τηλεοπτικά προγράμματα εθνικής εμβέλειας διαθέτουν προσωρινή άδεια²⁵.

Επιπλέον, η υποχρέωση δεν συνδέθηκε με το δικαίωμα χρήσης κατά τον χρόνο της εκχώρησης, η υποχρέωση αυτή θα μπορούσε να θεσπιστεί μόνο σε συμμόρφωση με τις ουσιαστικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις του άρθρου 14 παράγραφος 1 της οδηγίας για την αδειοδότηση. Σε κάθε περίπτωση, τέτοιες τροποποιήσεις θα πρέπει να είναι αντικειμενικά αιτιολογημένες και να εφαρμόζονται με αναλογικό τρόπο, αφού πρώτα δοθεί η ευκαιρία στα ενδιαφερόμενα μέρη να εκφράσουν τις απόψεις τους. Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι απαιτήσεις αυτές δεν τηρήθηκαν στην υπό εξέταση περίπτωση.

Πρώτον, η Επιτροπή δεν είναι ενήμερη για τυχόν δημόσια διαβούλευση, η οποία θα είχε επιτρέψει σε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη να εκφράσουν τις απόψεις τους αναφορικά με την τροποποίηση των δικαιωμάτων χρήσης που εκχωρήθηκαν το 2014. Ενώ το σχέδιο νόμου υποβλήθηκε σε δημόσια διαβούλευση, οι ελληνικές αρχές δεν θεώρησαν τη

²⁴ Συγκεκριμένα, δεν περιόχεται κατ' ελάχιστον τέσσερις ροές ψηφιακών δεδομένων εκπομπής κοινής ευκρίνειας (SD) ή μειωμένο αριθμό ροών ανάλογα με την ύψηξη εκπομπής υψηλής ευκρίνειας (HD).

²⁵ Ο αριθμός των προγραμμάτων που μεταφέρονται από κάθε πολυπλέκτη κυμαίνεται από οκτώ σε κανονική ευκρίνεια έως δύο σε υψηλή ευκρίνεια, βλ. <http://isg.europa.eu/Documents/CommunicationsandMedia/EUF-Greece-Final-Report-mis.pdf>. σ. 8-9, τελευταία επίσκεψη στις 26 Φεβρουαρίου 2016.

διάταξη του άρθρου 19 ως τροποποίηση του δικαιώματος χρήσης των ραδιοσυχνοτήτων της Digea. Αυτό επιβεβαιώνεται από την απάντησή τους στις σχετικές ερωτήσεις της επιστολής Pilot (ερωτήσεις 5 και 6), όπου υποστήριξαν ότι δεν υπήρξε τροποποίηση του δικαιώματος χρήσης των ραδιοσυχνοτήτων που είχαν εκχωρηθεί στην Digea.

Δεύτερον, η υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 19 του νόμου φαίνεται να μην είναι αντικειμενικά αιτιολογημένη ή αναλογική. Πράγματι, η Επιτροπή επιστημαίνει ότι ο τωρινός πάροχος ψηφιακής επίγειας τηλεόρασης, η Digea, είναι υποχρεωμένος βάσει της άδειάς του να μεταδίδει κάθε πάροχο τηλεοπτικού περιεχομένου που διαθέτει άδεια. Κατά συνέπεια, συνάγεται ότι δεν εξαρτάται από τον τωρινό κάτοχο της άδειας το αν μπορεί ή όχι να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις που προβλέπονται στο άρθρο 19 του νόμου και, κατά συνέπεια, η υποχρέωση να μεταδίδει 4 προγράμματα κανονικής ευκρίνειας ανά πολυπλέκτη δεν φαίνεται αντικειμενικά δικαιολογημένη. Αντίθετα, ο πάροχος ψηφιακής επίγειας τηλεόρασης καλύπτεται νομικά να εκπληρώσει την υποχρέωση αυτή, δεδομένου ότι σύμφωνα με την απόφαση που έλαβε η Ελλάδα, θα χορηγηθεί άδεια μόνο σε τέσσερα προγράμματα υψηλής ευκρίνειας.²⁶

2) Συμμόρφωση με το άρθρο 10 της οδηγίας για την αδειοδότηση

Η Επιτροπή παρατηρεί ότι το άρθρο 19 του νόμου 4339/2015 παραχωρεί στον Υπουργό Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων την εξουσία να ανακαλεί τα δικαιώματα χρήσης πολυπλέκτη, δηλ. συγχρόνως, εφόσον αθροιστικά επί τετράμηνο δεν υφίσταται πλήρης εκμετάλλευση και να τα αναθέτει εκ νέου σε εθνικό ή περιφερειακό φορέα ραδιοτηλεοπτικής μετάδοσης.

Η Επιτροπή επιστημαίνει ότι το άρθρο 10 παράγραφος 2 της οδηγίας για την αδειοδότηση προβλέπει την ειδική διαδικασία την οποία η εθνική κανονιστική αρχή πρέπει να ακολουθεί, όταν μια επιχείρηση δεν τηρεί έναν ή περισσότερους όρους της γενικής άδειας ή των δικαιωμάτων χρήσης. Πιο συγκεκριμένα, η ΕΡΑ θα πρέπει να κοινοποιεί στην επιχείρηση τις εν λόγω διαπιστώσεις και να της παρέχει την ευκαιρία να εκθέσει τις απόψεις της, εντός εύλογης προθεσμίας.

Η Επιτροπή επιστημαίνει επίσης ότι το άρθρο 10 παράγραφος 5 της οδηγίας για την αδειοδότηση παρέχει στις ΕΡΑ την εξουσία να επιβάλλουν κυρώσεις σε περιπτώσεις σοβαρών ή επανειλημμένων παραβάσεων των όρων της γενικής άδειας ή των δικαιωμάτων χρήσης, ή των ειδικών υποχρεώσεων, όταν τα μέτρα με στόχο τη διασφάλιση της συμμόρφωσης, όπως αποτρεπτικές οικονομικές κυρώσεις ή διαταγή να διακοπεί ή να καθυστερήσει η παροχή υπηρεσίας, δεν φέρουν αποτέλεσμα.

Κατά συνέπεια, η αφαίρεση του δικαιώματος χρήσης μπορεί να υπάρξει μόνο ως έσχατη λύση, όταν όλα τα άλλα μέτρα έχουν αποτύχει να εξασφαλίσουν συμμόρφωση με τους όρους οι οποίοι συνοδεύουν το δικαίωμα. Δύναται να εφαρμοστεί σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όπως εμφανικά αναφέρει η αιτιολογική σκέψη 27 της οδηγίας για την αδειοδότηση.

Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θεωρεί ότι η κύρωση που προβλέπεται στο άρθρο 19 του Νόμου 4339/2015 δεν συμμορφώνεται με τις απαιτήσεις του άρθρου 10 παράγραφοι 2

²⁶ Στις 11 Φεβρουαρίου 2016 ψηφίστηκε τροπολογία στον νόμο 4339/2015 από το Ελληνικό Κοινοβούλιο σε ένα σχέδιο νόμου για την κύρωση συμφωνίας μεταξύ της κυβέρνησης της Ελληνικής Δημοκρατίας και της κυβέρνησης της Λευκορωσίας για τις διεθνείς δικές επιβατικές και εμπορευματικές μεταφορές και άλλες διατάξεις. Η τροπολογία ορίζει τον συνολικό αριθμό των αδειών εθνικής εμβέλειας γενικού περιεχομένου στις 4.

και 5 της οδηγίας για την αδειοδότηση. Πρώτον, η κύρωση επιβάλλεται χωρίς ενημέρωση της επιχείρησης σχετικά με τις διαπιστώσεις και χωρίς να της παρέχει την ευκαιρία να εκθέσει τις απόψεις της, εντός εύλογης προθεσμίας. Δεύτερον, η κύρωση της ανάκλησης επιβάλλεται αμέσως και όχι όταν δεν φέρουν αποτέλεσμα τα μέτρα με στόχο τη διασφάλιση της συμμόρφωσης, που αναφέρονται στο άρθρο 10 παράγραφος 3 της οδηγίας για την αδειοδότηση.

Επιπλέον, η εκπλήρωση των απαιτήσεων του άρθρου 19 του νόμου 4339/2015 στηρίζεται αποκλειστικά στις ελληνικές δημόσιες αρχές και όχι στον πάροχο δικτύου, ο οποίος έχει σύμφωνα με την άδειά του την υποχρέωση να μεταδίδει μόνο περιεχόμενο που καλύπτεται από άδεια. Ο νόμος δεν κατοχυρώνει επίσης την ασφάλεια δικαίου, δεδομένου ότι δεν ορίζεται ποια είναι η ισοδύναμη αποτελεσματική χρήση σε περίπτωση καναλιών υψηλής ευκρίνειας και δεν παρέχει καμία ένδειξη για το πόσα προγράμματα υψηλής ευκρίνειας θα πρέπει να φιλοξενεί ο πολυπλέκτης για να θεωρηθεί ότι χρησιμοποιείται πλήρως²⁷. Εξάλλου, η Επιτροπή εκφράζει ανησυχίες σχετικά με την αναλογικότητα και την αντικειμενικότητα της προθεσμίας των τεσσάρων μηνών που προβλέπεται στο άρθρο 19 του νόμου 4339/2015. Δεν θεωρείται αναλογικό ούτε δικαιολογείται αντικειμενικά κάθε φορά που ένας πάροχος περιεχομένου χρεοκοπεί και παύει να παρέχει υπηρεσίες, ο πάροχος του δικτύου να υφίσταται τον κίνδυνο απώλειας του πολυπλέκτη του. Ενώ η κύρωση της ανάκλησης του πολυπλέκτη δεν είναι πλέον αυτόματη (όπως στο σχέδιο νόμου), αλλά επιβάλλεται μόνο μετά από αιτιολογημένη γνώμη της ΕΕΤ, ο νόμος αφήνει ελάχιστα περιθώρια στη διακριτική ευχέρεια της ΕΡΑ. Η Επιτροπή επιστημαίνει ότι τέσσερις μήνες είναι δυσανάλογα μικρό χρονικό διάστημα αδειοδότησης ενός νέου παρόχου περιεχομένου για να αντικαταστήσει έναν πάροχο περιεχομένου ο οποίος για οποιονδήποτε λόγο έχει παύσει να παρέχει τις υπηρεσίες του, καθώς και ότι τυχόν καθυστερήσεις στην αδειοδότηση περιεχομένου που δεν υφίστανται σε υπαίτιότητα του παρόχου δικτύου και δεν θα πρέπει να θίγουν τα δικαιώματά του. Όπως εξηγείται στην αιτιολογική σκέψη 27 της οδηγίας για την αδειοδότηση, η κύρωση θα πρέπει να είναι ανάλογη προς την παράβαση και η ανάκληση μιας συχνότητας θα πρέπει να επιβάλλεται μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις.

3) Συμμόρφωση με το άρθρο 6 της οδηγίας για την αδειοδότηση

Τέλος, η Επιτροπή εκφράζει ανησυχίες για το γεγονός ότι η Ελλάδα έχει επιβάλει, στο δικαίωμα χρήσης ραδιοσυχνότητων για μεταδόσεις επίγειας ψηφιακής τηλεόρασης, έναν όρο που δεν συμμορφώνεται με την αρχή της αναλογικότητας όπως ορίζεται στο άρθρο 6 της οδηγίας για την αδειοδότηση.

Η Επιτροπή παρατηρεί ότι το άρθρο 19 του νόμου 4339/2015 παραχωρεί στον Υπουργό Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων την εξουσία να ανακαλεί το δικαίωμα χρήσης πολυπλέκτη, δηλαδή συχνότητες, ειρόσον αθροιστικά επί τετράμηνο δεν υφίσταται πλήρης εκμετάλλευση και να τα αναθέτει εκ νέου σε εθνικά ή περιφερειακά φορέα ραδιοηλεκτρικής μετάδοσης. Η Επιτροπή θεωρεί ότι ένας όρος συνοδεύει τα δικαιώματα χρήσης ραδιοσυχνότητων ο οποίος είναι σιωπηρός στην κύρωση του άρθρου

²⁷ Αναπόκειται εξ ολοκλήρου στην Ελλάδα (στους παρόχους περιεχομένου με άδεια χρήσης) και σε κάθε μεμονωμένο πάροχο περιεχομένου, ο οποίος θα είναι σε θέση να προκαλέσει την ανάκληση του πολυπλέκτη μη συνάπτοντας σύμβαση με τον πάροχο της ψηφιακής επίγειας τηλεόρασης. Η Ελλάδα αποφάσισε αρύσφαστα να εαχωρήσει 4 μόνο άδειες γενικού περιεχομένου για μετάδοση υψηλής ευκρίνειας. Αυτό θα εααναφέρει το ζήτημα της κύρωσης της ανάκλησης των κολυπλέκτων, αν και η εκπλήρωση των απαιτήσεων του άρθρου 19 του νόμου 4339/2015 εναπόκειται αποκλειστικά στην Ελλάδα και όχι στον πάροχο δικτύου.

19 του νόμου 4339/2015, δηλαδή η χρήση πολυπλέκτη για τη μετάδοση 4 προγραμμάτων κανονικής ευκρίνειας. Με την επφύλαξη της ανάλυσης που προηγήθηκε σχετικά με το εάν ο όρος αυτός επιβλήθηκε σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 14 της οδηγίας για την αδειοδότηση, ο όρος αυτός, όπως κάθε άλλος, θα πρέπει να είναι αμερόληπτος, αναλογικός και διαφανής, όπως απαιτείται από το άρθρο 6 παράγραφος 1 της οδηγίας για την αδειοδότηση.

Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι προκειμένου να εξασφαλίσει αποτελεσματική και υποδοτική χρήση του φάσματος ένα κράτος μέλος δύναται να αφαιρέσει φάσμα το οποίο δεν χρησιμοποιείται ή το οποίο δίνεται να απελευθερωθεί γρήγορα στην υιοθέτηση πιο αποδοτικών τεχνολογιών, υπό την προϋπόθεση ότι έχει τηρηθεί η διαδικασία που προβλέπεται στην οδηγία για την αδειοδότηση.

Ωστόσο, η Επιτροπή αμφισβητεί ότι ο εν λόγω όρος είναι αναλογικός. Στην πραγματικότητα, ενώ η Ελλάδα έχει παραχωρήσει 4 πολυπλέκτες για εθνική ραδιοτηλεοπτική μετάδοση, έχει επί του παρόντος προσωρινά αδειοδοτήσει μόνο 7 τηλεοπτικά προγράμματα κανονικής ευκρίνειας για εθνική ραδιοτηλεοπτική μετάδοση και έχει εκκινήσει τη διαδικασία για την αδειοδότηση στο προσεχές μέλλον μόνο 4 τηλεοπτικών προγραμμάτων γενικού ενδιαφέροντος υψηλής ευκρίνειας. Αντιθέτως, δεν έχει αποκαλύψει αυτά σχέδια για την αδειοδότηση επιπρόσθετων τηλεοπτικών προγραμμάτων γενικού ή θεματικού ενδιαφέροντος. Κατά συνέπεια, ο τώρινός ειδοχέας δεν είναι από την αρχή σε θέση να εκπληρώσει την υποχρέωση αυτή ούτε στο παρόν ούτε στο εγγύς μέλλον.

Η Επιτροπή θεωρεί συνεπώς ότι ο όρος αυτός που συνοδεύει το δικαίωμα χρήσης, ο οποίος είναι σιωπηρός στην κύρωση του άρθρου 19 του νόμου 4339/2015, είναι δυσανάλογος με τον επιδιωκόμενο σκοπό.

Ως εκ τούτου, η Επιτροπή εκτιμά ότι με το να εξαρτά, μετά την εκχώρηση του δικαιώματος, το δικαίωμα χρήσης ραδιοσυχνότητας από την υποχρεωτική μετάδοση τουλάχιστον 4 προγραμμάτων κανονικής ευκρίνειας, παρότι ο κάτοχος της άδειας δεν είναι σε θέση να κάνει αναποτελεσματική χρήση του φάσματος και με το να προβλέπεται μια διαδικασία για την απευθείας αφαίρεση του δικαιώματος χρήσης σε περίπτωση παράβασης αυτής της υποχρέωσης, η Ελλάδα απέτυχε να συμμορφωθεί με τα άρθρα 6, 10 και 14 της οδηγίας για την αδειοδότηση.

**

*

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θεωρεί επομένως ότι

- μην εξασφαλίζοντας την προστασία της ΕΡΑ έναντι εξωτερικών παρεμβάσεων ή πολιτικών πιέσεων, και με την θέσπιση ευρείας και άνευ όρων υποχρέωσης αναφοράς στον Υπουργό,
 - καθορίζοντας όλες τις αρμοδιότητες που ανατίθενται από τον νόμο στην ΕΕΤΤ ως απαραίτητες προϋποθέσεις για την εκτέλεση των καθηκόντων των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΡΑ και, ως εκ τούτου, ως προϋποθέσεις απόλυτης,
 - συνδέοντας τα πειθαρχικά παραπτώματα με την απόλυση μέλους του Συμβουλίου της ΕΕΤΤ και θεμελιώνοντας την παράβαση οποιασδήποτε διάταξης του νόμου ως πειθαρχικού παραπτώματος και, ως εκ τούτου, ως προϋπόθεση απόλυσης,
 - παραχωρώντας στον Υπουργό Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων την εξουσία να διορίζει (μαζί με τον Υπουργό Δικαιοσύνης) τα μέλη του πειθαρχικού συμβουλίου, να καθορίζει την αμοιβή τους και να κινεί πειθαρχικές διαδικασίες εναντίον του Προέδρου, των Αντιπροέδρων και των μελών της ΕΕΤΤ,
 - παραλείποντας να εγκρίνει το σχέδιο προϋπολογισμού της ΕΕΤΤ για το 2016 πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 2015,
 - ζητώντας την παραιτήση των μελών του συμβουλίου της ΕΕΤΤ,
 - παραλείποντας να εξασφαλίσει αποτελεσματικό διαφθωτικό διαχωρισμό της κανονιστικής λειτουργίας από τις δραστηριότητες που έχουν σχέση με την κυριότητα ή τον έλεγχο σε σχέση με φορείς στους οποίους έχουν ανατεθεί καθήκοντα που καθορίζονται στην οδηγία-πλαίσιο και τις ειδικές οδηγίες,
 - επιβάλλοντας στο δικαίωμα χρήσης ραδιοσυχνότητων τον όρο ότι θα πρέπει να χρησιμοποιείται για την εκπομπή τουλάχιστον 4 προγραμματών κανονικής ευκρίνειας, παρόλο που ο εκδοχέας δεν είναι σε θέση να προβεί σε αναποτελεσματική χρήση του φάσματος, αφότου το δικαίωμα χρήσης είχε ήδη εκχωρηθεί, και προβλεποντας διαδικασία για την απευθείας αφαίρεση του δικαιώματος σε περίπτωση παράβασης αυτής της υποχρέωσης.
- Η Ελλάδα παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 3 της οδηγίας 2002/21/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες (οδηγία-πλαίσιο), και από τα άρθρα 6, 10 και 14 παράγραφος 1, της οδηγίας 2002/20/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, για την αδειοδότηση δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία για την αδειοδότηση)²⁸.

²⁸ Οδηγία 2002/20/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, για την αδειοδότηση δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία για την αδειοδότηση), ΕΕ L 108 της 24/04/2002, όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 2009/140/ΕΚ, ΕΕ L 337, της 18.12.2009 και τον κανονισμό 544/2009, ΕΕ L 167.

Η Επιτροπή καλεί την κυβέρνηση σας, σύμφωνα με το άρθρο 258 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, να υποβάλει τις παρατηρήσεις της όσον αφορά τα ανωτέρω, εντός δύο μηνών ή συντομότερης προθεσμίας, κατόπιν ειδικής απόφασης της Επιτροπής, από την παραλαβή της παρούσας επιστολής.

Μετά την εξέταση των εν λόγω παρατηρήσεων, ή σε περίπτωση που δεν υποβληθούν παρατηρήσεις εντός της καθορισμένης προθεσμίας, η Επιτροπή μπορεί, αν κριθεί σκόπιμο, να εκδώσει αιτιολογημένη γνωμοδότηση, όπως προβλέπεται στο ίδιο άρθρο.

Με εκτίμηση,

Για την Επιτροπή

Günther OETTINGER
Μέλος της Επιτροπής

