EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 28.4.2023
COM(2023) 233 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

avointa internetyhteyttä koskevan asetuksen (EU) 2015/2120 säännösten täytäntöönpanosta

1. 1. JOHDANTO

Avoimen internetin periaate sisältyy asetukseen (EU) 2015/2120[1], jota on sovellettu kaikissa jäsenvaltioissa 30. huhtikuuta 2016 alkaen. Asetuksessa annetaan loppukäyttäjille sellaisenaan sovellettava oikeus saada ja välittää laillisia sisältöjä sekä käyttää valitsemiaan palveluja internetyhteyspalvelunsa kautta. Siinä vahvistetaan verkon neutraaliuden periaate: internetliikennettä on kohdeltava syrjimättä, estämättä, laatua heikentämättä ja ilman priorisointia. Loppukäyttäjien oikeuksia ei voida rajoittaa niiden ja niiden internetpalvelujen tarjoajien välisillä sopimuksilla eikä palveluntarjoajien liikenteenhallintakäytännöillä. Avoimen internetin periaate on sisällytetty eurooppalaiseen julistukseen digitaalisista oikeuksista ja periaatteista[2], mikä on osoitus sen jatkuvasta merkityksestä EU:ssa.

Asetuksessa annetaan Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimelle, jäljempänä 'BEREC', valtuudet vahvistaa tiiviissä yhteistyössä komission kanssa suuntaviivat kansallisten sääntelyviranomaisten velvoitteille valvoa ja varmistaa avointa internetyhteyttä koskevien säännösten noudattaminen. BEREC julkaisi suuntaviivojen ensimmäisen version[3] elokuussa 2016 ja päivitti niitä vuosina 2020[4] ja 2022[5]. BERECin avointa internetyhteyttä käsittelevä työryhmä, johon komissio osallistuu, pyrkii varmistamaan asetuksen yhdenmukaisen soveltamisen kaikkialla Euroopassa.

Komissiota pyydettiin tarkastelemaan uudelleen asetuksen avointa internetyhteyttä koskevia säännöksiä (3, 4, 5 ja 6 artikla) ja antamaan tarkastelusta kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle sekä tarvittaessa asianmukaisia ehdotuksia asetuksen muuttamiseksi 30. huhtikuuta 2019 mennessä ja sen jälkeen neljän vuoden välein.

Ensimmäinen kertomus asetuksen täytäntöönpanosta julkaistiin huhtikuussa 2019.[6] Siinä todettiin, että asetus suojelee asianmukaisesti ja tehokkaasti loppukäyttäjien oikeuksia ja edistää internetiä innovoinnin lähteenä eikä sitä ollut tarpeen muuttaa. Sen jälkeen komissio, BEREC ja kansalliset sääntelyviranomaiset ovat seuranneet edelleen markkinoiden kehitystä ja avoimen internetin sääntöjen täytäntöönpanoa.

Tämän toisen kertomuksen tavoitteena on tehdä arviointi asetuksen neljän artiklan täytäntöönpanosta vuodesta 2019 alkaen, myös markkinoiden ja teknologisen kehityksen

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/2120, annettu 25 päivänä marraskuuta 2015, avointa internetyhteyttä koskevista toimenpiteistä ja yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla annetun direktiivin 2002/22/EY sekä verkkovierailuista yleisissä matkaviestinverkoissa unionin alueella annetun asetuksen (EU) N:o 531/2012 muuttamisesta, jäljempänä 'asetus' (EUVL L 310, 26.11.2015, s. 1).

[2] Eurooppalainen julistus digitaalisen vuosikymmenen digitaalisista oikeuksista ja periaatteista 2023/C 23/01 (EUVL C 23, 23.1.2023, s. 1–7).

[3] BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules, BoR (16) 127, 30. elokuuta 2016.

[4] BEREC Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation, BoR (20) 112, 11. kesäkuuta 2020.

[5] BEREC Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation, BoR (22) 81, 9. kesäkuuta 2022.

[6] Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle avointa internetyhteyttä koskevan asetuksen (EU) 2015/2120 säännösten täytäntöönpanosta (COM(2019) 203 final).

valossa. Tätä arvioita varten komissio keräsi seuraavista eri lähteistä näkemyksiä siitä, miten asetus on tukenut avointa internetyhteyttä:

1) kansallisten sääntelyviranomaisten[7] ja BERECin[8] kansalliset täytäntöönpanokertomukset;

2) BERECin joulukuussa 2022 antama lausunto asetuksen (EU) 2015/2120 soveltamisen arvioinnista[9];

3) SMART 2019/0024 -tutkimus[10], jäljempänä 'tutkimus', jossa kerättiin tosiseikkoja asetuksen täytäntöönpanosta asiakirjatutkimuksen, haastattelujen, kyselyn, asiantuntijapaneelien ja 30. tammikuuta 2023 järjestetyn kohdennettujen sidosryhmien työpajan avulla ja annettiin arviointeja ja suosituksia;

4) jatkuva yhteydenpito sidosryhmiin kaikilla tasoilla.

Kertomuksessa otetaan huomioon myös Euroopan unionin tuomioistuimen, jäljempänä 'unionin tuomioistuin', oikeuskäytäntö asetuksen säännösten tulkinnassa.

2. 2. ASIAYHTEYS

Vuoden 2019 kertomuksen jälkeen on tapahtunut merkittävää kehitystä. Sitä edistäviä oikeudellisia sekä lainkäyttöön ja sääntelyyn liittyviä tapahtumia ovat muun muassa seuraavat:

- neljä asetusta koskevaa unionin tuomioistuimen tuomiota, yksi syyskuussa 2020[11] ja kolme syyskuussa 2021[12];

- voimaan tuli eurooppalaisen sähköisen viestinnän säännöstö[13], jolla muun muassa laajennettiin direktiivin 2002/22/EY[14] kuluttajansuojaan liittyviä näkökohtia, joihin asetuksessa viitataan;

- kaksi tarkistusta elokuussa 2016 julkaistuihin BERECin alkuperäisiin suuntaviivoihin: ensimmäisessä kesäkuussa 2020 tehdyssä tarkistuksessa selvennettiin joitakin suuntaviivojen osia ja otettiin huomioon kansallisten

[7] Komissio julkaisee verkkosivustollaan (Open Internet | Euroopan digitaalista tulevaisuutta rakentamassa (europa.eu)) kansallisten sääntelyviranomaisten toimittamat vuotuiset maaraportit avoimesta internetistä. Tällä hetkellä saatavilla on kuusi raporttisarjaa.
[8] BEREC on tähän mennessä hyväksynyt kuusi vuotuista kertomusta asetuksen täytäntöönpanosta. Ne kaikki ovat saatavilla verkkosivustolla www.berec.europa.eu.
[9] BEREC Opinion for the evaluation of the application of Regulation (EU) 2015/2120, BoR (22) 163, 12. joulukuuta 2022.
[10] "Study on the implementation of the open internet access provisions of Regulation 2015/2120 No. 2022-008", ICF ja WIK Consult.
[11] Unionin tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 15.9.2020, Telenor Magyarország, yhteiset asiat C-807/18 ja C-39/19, ECLI:EU:C:2020:708.
[12] Unionin tuomioistuimen tuomiot (kahdeksas jaosto) 2.9.2021, Vodafone, C-854/19, ECLI:EU:C:2021:675, Vodafone, C-5/20, ja Telekom Deutschland, C-34/20, ECLI:EU:C:2021:677.
[13] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/1972, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä (EUVL L 321, 17.12.2018, s. 36).
[14] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/22/EY, annettu 7 päivänä maaliskuuta 2002, yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla (yleispalveludirektiivi) (EYVL L 108, 24.4.2002, s. 51).

sääntelyviranomaisten kokemus niiden soveltamisesta ja toisessa kesäkuussa 2022 tehdyssä tarkistuksessa otettiin huomioon unionin tuomioistuimen tuomiot ”nollatariffeja” koskevista tarjouksista.

Potentiaalisesti merkittäviä teknologisia kehityskulkuja sekä olennaisia maailmanlaajuisia ja geopoliittisia tapahtumia vuodesta 2019 lähtien ovat olleet

- covid-19-pandemia, joka johti internetliikenteen lisääntymiseen ja herätti kysymyksiä mahdollisista toimenpiteistä verkon ruuhkien hallitsemiseksi ja tällaisten toimenpiteiden pätevyydestä asetuksen nojalla;

- 5G-matkaviestinverkkojen asteittainen käyttöönotto, joka lisää mahdollisuuksia tarjota erilaisia ja laadultaan eritasoisia palveluja;

- EU:n Venäjän vastaiset pakotteet, jotka johtuvat Venäjän Ukrainaan kohdistamasta sotilaallisesta hyökkäyksestä. Näihin sisältyvät useille tiedotusvälineille asetetut rajoitukset, jotka kattavat kaikki EU:n jäsenvaltioissa toimivat tai niihin suunnatut lähetys- ja jakelukanavat (mukaan lukien kaapeli- ja satelliittiyhteydet, internetpohjainen televisio, alustat, verkkosivustot ja sovellukset)[15].

3. 3. KAUPALLINEN KEHITYS

3.1. 3.1. Laitteiden, palvelujen ja sisällön vapaan käytön rajoitukset

Asetuksessa säädetään loppukäyttäjien oikeudesta saada ja välittää tietoa ja sisältöjä, käyttää ja tarjota valitsemiaan sovelluksia ja palveluja sekä käyttää valitsemiaan päätelaitteita. Tämä oikeus ei riipu loppukäyttäjän tai palveluntarjoajan sijaintipaikasta taikka tiedon, sisällön, sovelluksen tai palvelun alkuperästä tai määränpäästä.

Asetuksessa selvennetään myös, että loppukäyttäjien olisi voitava vapaasti valita päätelaitteensa ja että internetyhteyspalvelujen tarjoajat eivät saisi asettaa verkkoon liitettävien päätelaitteiden käytölle muita kuin päätelaitteiden valmistajien tai jakelijoiden määräämiä rajoituksia.

BEREC täsmensi suuntaviivoissaan, että kun kansalliset sääntelyviranomaiset tarkastelevat sitä, pystyvätkö loppukäyttäjät käyttämään valitsemiaan päätelaitteita, niiden olisi ensin arvioitava, tarjoaako internetyhteyspalvelujen tarjoaja ”pakollisia laitteita” ja onko objektiivisesti katsoen teknologisesti välttämätöntä, että pakolliset laitteet katsotaan osaksi internetyhteyspalvelujen tarjoajan verkkoa.

Tutkimuksessa vahvistetaan, että päätelaitteiden käyttöä koskevat rajoitukset ovat suhteellisen yleisiä eikä kansallisten sääntelyviranomaisten reagointi tällaisiin rajoituksiin ole yhdenmukaista. Vapautta valita reititin pidetään tärkeänä maissa, joissa reititin ei sisälly verkon liityntäpisteeseen (NTP).[16] Yleisesti ottaen vuoden 2019

[15] Neuvoston asetus (EU) 2022/350, annettu 1 päivänä maaliskuuta 2022, rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta annetun asetuksen (EU) N:o 833/2014 muuttamisesta (EUVL L 65, 2.3.2022, s. 1–4) ja neuvoston päätös (YUTP) 2022/351, annettu 1 päivänä maaliskuuta 2022, rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta annetun päätöksen 2014/512/YUTP muuttamisesta (EUVL L 65, 2.3.2022, s. 5–7).

[16] Tutkimuksessa tähän kysymykseen vastanneista 24 kansallisesta sääntelyviranomaisesta 16 ilmoitti, että niiden lainkäyttöalueella on määritelty verkon liityntäpiste. Näistä seitsemässä tapauksessa reititin ei sisälly

kertomuksessa raportoituun tilanteeseen verrattuna tilanne vaihtelee edelleen eri puolilla Eurooppaa, vaikka verkon liityntäpisteen sijainti ja internetyhteyspalvelujen tarjoajan vaihtoehtoisten laitteiden käytölle asettamat ehdot ovat nyt läpinäkyvämpiä. Tämän osalta kansalliset sääntelyviranomaiset ja BEREC voisivat tutkia koordinoidumpaa lähestymistapaa ja suppeampia määritelmiä.

Kaiken kaikkiaan jotkin jäsenvaltiot toteuttivat toimia tukeakseen päätelaitteiden valinnanvapauden lisäämistä verrattuna vuonna 2019 ilmoitettuun tilanteeseen. Sidosryhmät vahvistavat, että päätelaitteiden ja laitteiden käytön rajoituksiin liittyvät haasteet ovat vähentyneet. Jotkin sidosryhmät vaativat kuitenkin täytäntöönpanon parantamista ja tiettyjen termien tulkinnan selkeyttämistä.

3.2. 3.2. Nollatariffia koskevat vaihtoehdot

Nollatariffia koskeva vaihtoehto on kaupallinen käytäntö, jonka mukaan internetyhteyden tarjoaja soveltaa nollatariffia tai edullisempaa tariffia koko sellaiseen sovellukseen tai sellaiseen erityissovellusten luokkaan liittyvään tietoliikenteeseen tai osaan siitä, jota kyseisen internetyhteyden tarjoajan yhteistyökumppanit tarjoavat.[17] Näin ollen tällaista dataa ei oteta huomioon loppukäyttäjien peruspalvelupaketin yhteydessä ostamassa datamäärässä.

Kuten vuoden 2019 kertomuksessa todettiin, asetuksen ei katsota sinällään kieltävän tällaisia nollatariffeja koskevia vaihtoehtoja. BEREC esitti vuoden 2016 suuntaviivoissa, miten tällaisia vaihtoehtoja olisi arvioitava, ja kehitti vuoden 2020 suuntaviivoissaan edelleen nollatariffia ja vastaavia tarjouksia koskevaa arviointimenetelmäänsä. Useimmissa jäsenvaltioissa oli käytössä nollatariffeja koskevia vaihtoehtoja, jotka olivat yleisesti ottaen yleisiä markkinoilla.[18]

Itse asiassa kaikki avointa internetyhteyttä koskeviin asetuksiin liittyvät unionin tuomioistuimen tuomiot annettiin asioissa, jotka liittyivät nollatariffivaihtoehtoihin.

Ensin unionin tuomioistuin tarkasteli vuonna 2019 internetyhteyspalvelujen tarjoajan tarjoamia palvelupaketteja, joiden avulla loppukäyttäjät saattoivat käyttää tiettyjä nollatariffin kattamia erityissovelluksia ja -palveluja ja niihin liittyvää tietoliikennettä niin, että sitä ei otettu huomioon internetyhteyspalvelun peruspalvelupaketin datamäärässä, ja tällaisiin tarjouksiin liittyi erityisiä ehtoja. Unionin tuomioistuin korosti tuomiossaan, että yleistä velvollisuutta kohdella tietoliikennettä periaatteessa yhdenvertaisesti sovelletaan nollatariffin soveltamisalaan kuuluviin sovelluksiin ja palveluihin.

Unionin tuomioistuimen vuonna 2021 antamassa tuomiossa todettiin, että nollatariffeja koskevat vaihtoehdot ovat ristiriidassa asetuksen kanssa. Kaistanleveyden, yhteyden

---

verkon liityntäpisteeseen, neljä jäsenvaltiota sisällyttää reitittimen verkon liityntäpisteen määritelmään ja muissa viidessä määritelmä vaihtelee teknologian mukaan. Kahdeksassa tietoja antaneessa jäsenvaltiossa kuluttajia on vaadittu käyttämään internetpalveluntarjoajien toimittamia reitittimiä.

[17] Ks. unionin tuomioistuimen määritelmä sen asioissa C-854/19, C-5/20 ja C-34/20 antamissa tuomioissa.

[18] Vielä vuonna 2022 sovelluksia, joihin sovellettiin eniten nollatariffia, olivat musiikin suoratoisto (20 jäsenvaltiossa), video/IPTV (20 jäsenvaltiossa) ja sosiaalinen media (18 jäsenvaltiossa). Nollatariffeja ilmoitettiin käytettävän myös ääni- ja tekstiviesteihin (15 jäsenvaltiossa), pilvipalveluihin (kahdeksassa jäsenvaltiossa) ja pelaamiseen (kuudessa jäsenvaltiossa).

jakamisen tai verkkovierailukäytön rajoitukset tällaisten vaihtoehtojen käyttöönoton vuoksi ovat myös ristiriidassa EU:n lainsäädännön kanssa.

Unionin tuomioistuimen tuomioiden jälkeen BEREC totesi vuoden 2022 suuntaviivoissaan, että kaupallisiin käytäntöihin voisi sisältyä eriytetty hinnoittelu, jossa tietyn datamäärän hinta ei ole sama kaikessa tietyn internetyhteyspalveluliikenteen kautta kulkevassa tietoliikenteessä. Näiden käytäntöjen olisi kuitenkin oltava sovelluksista riippumattomia. Toisin sanoen internetyhteyspalvelujen tarjoajat voivat sisällyttää kaupallisiin käytäntöihinsä eri hinnan tietylle datamäärälle (mukaan lukien nollatariffi tai edullisempi tariffi), kunhan tätä tietoliikennettä käytetään sovelluksesta riippumatta.

BEREC katsoo, että yleisesti ottaen ei voida hyväksyä eriytettyjä hinnoittelukäytäntöjä, jotka eivät ole sovelluksesta riippumattomia (kuten nollatariffin soveltaminen internetyhteyspalvelujen tarjoajien omiin sovelluksiin tai sen salliminen, että sisältöjen ja sovellusten tarjoajat tukevat omaa dataansa).

Unionin tuomioistuimen tuomioiden seurauksena nollatariffia koskevat vaihtoehdot on joulukuusta 2022 alkaen poistettu kokonaan tai niitä poistetaan parhaillaan markkinoilta.[19] Kansalliset sääntelyviranomaiset ja operaattorit ilmoittavat, että nollatariffivaihtoehtoja käyttäneiden asiakkaiden sopimuksia ollaan muuttamassa sellaisiksi, että he saavat käyttöönsä lisää tai rajoittamattomasti dataa tai joissakin tapauksissa aikaperusteisia alennuksia.

Tutkimus osoittaa sidosryhmien olevan yleisesti yhtä mieltä siitä, että unionin tuomioistuimen tuomiot ja BERECin päivitetyt suuntaviivat ovat selventäneet nollatariffeja koskevia vaihtoehtoja. Eräät kansalliset sääntelyviranomaiset ilmoittivat, että nollatariffeja koskevat vaihtoehdot olivat sallittuja niiden jäsenvaltioissa, kun taas toisissa nollatariffeja koskevat vaihtoehdot olivat sallittuja sosiaalisissa tai kasvatuksellisissa tarkoituksissa. Tutkimuksen mukaan jotkin sidosryhmät katsovat, että nollatariffeja koskevat vaihtoehdot olisi sallittava käytettäväksi sosiaalisiin tai kasvatuksellisiin tarkoituksiin sellaisenaan. Toiset sidosryhmät taas pelkäävät, että ne voisivat avata mahdollisuuden asetuksen periaatteiden rikkomiselle, ja ovat sitä mieltä, että ne eivät ole tarpeen tapauksissa, joissa kuluttajien palvelupaketeissa tarjotaan riittävästi kaistanleveyttä. Nollatariffeja koskeviin vaihtoehtoihin liittyvien termien tulkinnan selventäminen näissä tapauksissa voisi olla hyödyllistä.

4. 4. LIIKENTEEN HALLINTA

Asetuksessa vahvistetaan myös, että internetyhteyspalvelujen tarjoajien on kohdeltava kaikkea tietoliikennettä yhdenvertaisesti, syrjimättömästi, rajoituksitta ja häiriöittä. Ne eivät saa estää pääsyä tiettyihin sisältöihin, sovelluksiin tai palveluihin tai hidastaa, muuttaa, rajoittaa tai häiritä niitä tai heikentää niiden laatua tai syrjiä niitä. Asetuksessa säädetään muutamista poikkeuksista, jotka rajoittuvat

[19] Nollatariffeja koskevat vaihtoehdot on joulukuusta 2022 alkaen poistettu kokonaan (niitä ei markkinoida ja ne on poistettu olemassa olevilta asiakkailta) kuudessa jäsenvaltiossa (HR, EE, LT, LU, MT ja SI), kun taas viidessä jäsenvaltiossa (AT, DK, CZ, DE ja HU) ne ovat edelleen nykyisten asiakkaiden käytettävissä mutta nollatariffit oli määrä lopettaa asteittain maaliskuuhun 2023 mennessä (Tanskassa tammikuuhun 2023 mennessä).

a) EU:n säädösten tai kansallisen lainsäädännön noudattamiseen, mukaan lukien tuomioistuimen määräykset tai asianomaisen toimivallan omaavien viranomaisten päätökset;

b) verkon, sen kautta tarjottavien palvelujen ja loppukäyttäjien päätelaitteiden eheyden ja turvallisuuden säilyttämiseen;

c) verkon ruuhkautumisen estämiseen ja poikkeuksellisen tai väliaikaisen verkon ruuhkautumisen vaikutusten lieventämiseen.

4.1. 4.1. Sisällön estäminen ja rajoittaminen

Tutkimus osoittaa, että sallitusta estämisestä raportoidaan laajalti, erityisesti kahden poikkeuksen nojalla: a) lainsäädännön sekä b) turvallisuuden ja eheyden.

Sisällön estämistä on tapahtunut monissa jäsenvaltioissa lainsäädännön / tuomioistuinten päätösten perusteella, mukaan lukien laittomien rahapelien ja lapsipornografian, ääriliikkeiden verkkosisältöjen, tekijänoikeuksien rikkomisen ja valtiolle aiheutuvan uhan estäminen, sekä EU:n Venäjälle asettamien pakotteiden perusteella. Erityisesti Venäjän vastaisten pakotteiden yhteydessä jotkin internetyhteyspalvelujen tarjoajat ovat tuoneet julki, että niillä ei ole ollut oikeudellisesti selkeää käsitystä siitä, missä olosuhteissa niiden oli sallittua estää sisältö tai milloin ne olivat velvollisia tekemään niin. Tältä osin BEREC korosti, että kansalliset sääntelyviranomaiset ovat pyrkineet auttamaan internetyhteyspalvelujen tarjoajia pakotteiden käytännön täytäntöönpanossa liiallisen tai liian vähäisen estämisen välttämiseksi. Se muistutti kuitenkin myös, että kansallisten sääntelyviranomaisten vastuulla ei ole päättää pakotteiden täytäntöönpanosta tai valvoa sitä.

Kansalliset sääntelyviranomaiset raportoivat vähemmässä määrin siitä, miten ja missä määrin on käytetty internetyhteyden hidastamista tiettyinä aikoina esiintyvien verkon ruuhkautumisongelmien ratkaisemiseen (poikkeus c). Sitä on käytetty pääasiassa silloin, kun loppukäyttäjät ovat ylittäneet mobiilidatakiintiönsä. Lisäksi sitä käytetään verkon ylikuormittumisen estämiseen matkaviestinverkoissa sähkökatkojen aikana puheluiden ja hätäpalvelujen saatavuuden varmistamiseksi taikka verkon vikaantumisen tai tietoliikenteen äkillisen lisääntymisen aikana.

4.2. 4.2. Covid-19-pandemian vaikutus tietoliikenteen hallintaan

Kun covid-19-kriisi alkoi ja sen vuoksi toteutettiin sulkutoimia, BEREC ja kansalliset sääntelyviranomaiset tekivät komission kanssa tiivistä yhteistyötä[20] antaakseen sidosryhmille nopeasti selvät ohjeet. Ne myös jatkoivat tilanteesta raportoimista seuraavina kuukausina.[21]

[20] Komission ja BERECin 19. maaliskuuta 2019 antama yhteinen julkilausuma covid-19-pandemiasta johtuvasta verkkoyhteyksien kysynnän kasvusta.

[21] BEREC sitoutui yhteisessä julkilausumassa perustamaan erityisen raportointimekanismin, jolla varmistettaisiin internetliikenteen tilanteen säännöllinen seuranta kussakin jäsenvaltiossa niin, että kapasiteettikysymyksiin voitaisiin reagoida nopeasti. Aluksi raportti annettiin kahdesti viikossa ja sitten kuukausittain, kun raportoitava tilanne tasaantui ja kansalliset sääntelyviranomaiset tekivät harvemmin päivityksiä.

Useat kansalliset sääntelyviranomaiset totesivat, että tietoliikennettä ei ollut tarvetta rajoittaa covid-19-pandemian aikana tai edes kriisin ollessa huipussaan, jolloin jäsenvaltioissa toteutetut sulkutoimet johtivat etätyöskentelyn ja etäopetuksen lisääntymiseen ja siten myös verkkoliikenteen lisääntymiseen. Covid-19-pandemian aikaisen tietoliikenteen hallinnan osalta missään kansallisten sääntelyviranomaisten vuoden 2022 raporteissa ei raportoitu covid-19-pandemiaan liittyvistä syistä tehdystä tietoliikenteen rajoittamisesta missään jäsenvaltiossa.

Covid-19-kriisi on erinomainen esimerkki asetuksen mukautuvuudesta ja sovellettavuudesta erityisiin haasteisiin, kuten internetliikenteen huippuun kriisin aikana. Tämä esimerkki on vahva näyttö siitä, että asetuksen, BERECin suuntaviivojen ja komission yhteistyön välinen vuorovaikutus tarjoaa tulevaisuuden vaatimukset huomioon ottavan välineen, jolla voidaan hallita odottamattomia tapahtumia, jos niitä ilmenee ja silloin kun niitä ilmenee. Lisäksi covid-19-kriisi osoittaa, että nykyinen infrastruktuuri pystyy selviytymään internetin äkillisestä, odottamattomasta ja jatkuvasta liikennehuipusta.

Tulevina vuosina tarvitaan kuitenkin merkittäviä investointeja sen varmistamiseksi, että kaikki digitaalinen vuosikymmen 2030 -ohjelman[22] tavoitteet voidaan saavuttaa ja että Euroopan infrastruktuurit voivat selviytyä verkkoliikenteen todennäköisestä kasvusta ja pysyä uuden teknologian kehityksen tasalla. Komissio pyytää parhaillaan 23. helmikuuta 2023 – 19. toukokuuta 2023 avoinna olevassa alustavassa kuulemisessa sidosryhmien näkemyksiä investoinneista, joita tarvitaan tulevaisuuden internetinfrastruktuurin rakentamiseen. Tässä yhteydessä on huomattava, että digitaalinen vuosikymmen 2030 -ohjelmassa korostetaan periaatetta, jonka mukaan ”kaikkien digitaalisesta muutoksesta hyötyvien markkinatoimijoiden olisi kannettava yhteiskunnallinen vastuunsa ja annettava oikeudenmukainen ja oikeasuhteinen panoksensa julkisiin hyödykkeisiin, palveluihin ja infrastruktuureihin kaikkien kansalaisten hyödyksi unionissa”. Tämä on myös digitaalisia oikeuksia ja periaatteita koskevaan eurooppalaiseen julistukseen sisältyvien poliittisten sitoumusten mukaista. Edellä mainitussa alustavassa kuulemisessa pyydetään sidosryhmiltä näkemyksiä myös siitä, miten tämä periaate voitaisiin tarvittaessa toteuttaa käytännössä niin, että voidaan auttaa ottamaan käyttöön infrastruktuuria, jota tarvitaan, jotta Eurooppa voisi olla digitaalisen siirtymän kärjessä. Se, että asiasta käydään parhaillaan keskustelua eri sidosryhmien kanssa ja niiden välillä, ei kuitenkaan kyseenalaista verkon neutraaliutta koskevia sääntöjä, joiden merkitystä on korostettu myös digitaalisia oikeuksia ja periaatteita koskevassa julistuksessa.

5. 5. TEKNOLOGIAN KEHITYS

5.1. 5.1. 5G-teknologian kehitys

Kuten jo vuoden 2019 kertomuksessa korostettiin, asetus laadittiin tarkoituksella periaatelähtöisen säännöstön muotoon, jotta sitä voitaisiin soveltaa uusien teknologioiden, kuten 5G:n, ja uusien palvelujen (esim. verkon viipalointi, 5G QoS -tunniste (5QI), mobiili reunalaskenta ja ”verkko palveluna”) ennakoitavissa olevaan kehitykseen. Komissio sitoutui vuonna 2019 jatkamaan asian seuraamista tiiviisti

[22] Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (EU) 2022/2481, annettu 14 päivänä joulukuuta 2022, digitaalinen vuosikymmen 2030 -ohjelman perustamisesta (EUVL L 323, 19.12.2022, s. 4).

5G:n kehittyessä markkinoilla ja tekemään tiivistä yhteistyötä BERECin kanssa sen suuntaviivojen päivittämiseksi, mikä tehtiinkin vuonna 2020.

Vuoden 2020 tarkistetuissa BERECin suuntaviivoissa selvennetään 5G-teknologian kannalta merkityksellisiä seikkoja ja täsmennetään niiden yhteensopivuutta asetuksen kanssa. Suuntaviivoissa selitetään, miten internetyhteyspalvelujen tarjoajat voivat eriyttää internetyhteyspalvelujen tilausten laatutason. Palvelun laadun olisi pysyttävä sovelluksista riippumattomana, kun taas loppukäyttäjien olisi edelleen voitava päättää, mitkä sovellukset siirretään milläkin laatutasolla.

Tähän mennessä BERECin tai komission tiedossa ei ole mitään erityistä esimerkkiä siitä, että asetus vaikeuttaisi 5G-teknologian käyttöönottoa.

5.2. 5.2. Teknologian kehitys ja erityispalvelut

Asetuksessa säädetään mahdollisuudesta tarjota muita palveluja kuin internetyhteyspalveluja. Tällaiset palvelut, joita kutsutaan yleisesti ”erityispalveluiksi”, on optimoitu tiettyjä sisältöjä, sovelluksia tai palveluja taikka näiden yhdistelmiä varten, silloin kun optimointi on tarpeen niiden laatuvaatimusten täyttämiseksi. Palveluntarjoajat voivat tarjota erityispalveluja tai helpottaa niiden tarjoamista ainoastaan, jos verkkokapasiteetti riittää niiden tarjoamiseen internetyhteyspalvelujen lisäksi ja viimeksi mainittujen laatu ei heikkene.

BERECin suuntaviivoissa selvennetään, miten asetuksen sääntöjä olisi tulkittava, käsittelemällä tarkemmin erityispalvelujen tarjoamisen edellytyksiä, joista on säädetty asetuksessa. Vuoden 2020 suuntaviivoissa todetaan tältä osin, että erilaisia sovelluksia (erityispalvelujen muodossa) voidaan kohdella eri tavoin silloin, kun on objektiivisesti katsoen välttämätöntä täyttää sovelluksen vaatimus tietystä laatutasosta, jota ei voida täyttää parhaalla mahdollisella internetyhteyspalvelulla. BERECin suuntaviivoissa tunnustetaan, että internet ja internetyhteyspalvelujen luonne kehittyvät koko ajan. BERECin suuntaviivoissa esitetyt kolme esimerkkiä erityispalveluista, jotka ovat saatavilla monissa jäsenvaltioissa, ovat VoLTE, IPTV, ja VoIP.

Vaatimustenmukaisuuden arviointi on edelleen ensisijaisesti erityispalvelun tarjoamista harkitsevan palveluntarjoajan vastuulla, koska tällaisten palvelujen tarjoamiseen loppukäyttäjille ei tarvita kansallisen sääntelyviranomaisen ennakkolupaa. Sen määrittämiseksi, kuuluuko palvelu soveltamisalaan vai ei, asetuksessa edellytetään, että internetyhteyspalvelujen tarjoaja i) todistaa, miksi kutakin sovellusta on kohdeltava tietyllä tavalla, ii) näyttää, että se on erotettu internetyhteyspalvelusta, ja iii) osoittaa, ettei tällainen kohtelu vaikuta kielteisesti loppukäyttäjiin.

Kuultujen sidosryhmien näkemykset erityispalvelujen kehittämisestä vaihtelevat. Jotkin niistä katsovat, että erityispalvelujen tarve voi vähentyä internetyhteyspalvelujen keskimääräisen laadun parantuessa. Toisten mielestä erityispalvelujen kysyntä voi kasvaa 5G-verkon viipaloinnin yhteydessä. BEREC toteaa, että palvelu, joka tällä hetkellä vaatii optimointia ja jota voidaan pitää erityispalveluna, ei välttämättä vaadi sitä tulevaisuudessa internetyhteyspalvelujen yleisen laadun parantuessa, kun taas tulevaisuudessa tarjolle voi tulla muita palveluja, jotka olisi optimoitava. Näin voisi olla

siirryttäessä Web 4.0 -verkkoon[23] ja kehitettäessä ”verkkoja palveluna”, jolloin verkkojen odotetaan tarjoavan siirto-, tallennus- ja tietojenkäsittelytoimintoja[24].

Teknologian kehittyessä jatkuvasti eri sidosryhmät katsovat, että aina ei ole selvää, kuuluvatko tietyt kokeelliset palvelut ja teknologiat asetuksen soveltamisalaan ja katsotaanko niiden sovellukset laillisiksi. Tähän mennessä kansalliset sääntelyviranomaiset ja BEREC ovat soveltaneet tapauskohtaista lähestymistapaa uusiin teknologioihin. BEREC pitää tätä lähestymistapaa edelleen parhaana, koska tähän mennessä on toteutettu vain muutamia erityispalveluja. Tällä oikeusvarmuuden puutteella voi kuitenkin olla lamaannuttava vaikutus investointeihin ja innovointiin. Jotkin sidosryhmät, kuten kuluttajajärjestöt, ovat tyytyväisiä BERECin nykyiseen ohjeistukseen, mutta monet suuremmat internetyhteyspalvelujen tarjoajat katsovat, että nykyiset säännöt ja noudatettava toimintamalli eivät tarjoa riittävää varmuutta, jotta ne voisivat käynnistää verkon viipalointiin perustuvia palveluja tai määritellä erityispalveluja.

Oikeusvarmuuden parantaminen voisi näin ollen hyödyttää tulevaisuudessa sekä innovoijia että kuluttajia. Tämän saavuttamiseksi lähitulevaisuudessa olisi keskityttävä muun muassa siihen, että tarjotaan selvä signaali siitä, että asetuksen soveltamisalalla pitäisi olla mahdollista tarjota uusia tehokkaita palveluja, sekä siihen, olisiko tällainen opastus annettava selventämällä BERECin suuntaviivoja (esim. lyhyemmillä aikaväleillä, jotka ovat oikeassa suhteessa markkinoiden ja teknologian kehitykseen) vai olisiko komission annettava se.

6. 6. SOPIMUSTEN LÄPINÄKYVYYS, SÄÄNNÖSTEN NOUDATTAMISEN VALVOMINEN JA MENETTELYT

6.1. 6.1. Läpinäkyvyyttä koskevat velvoitteet

Asetuksessa asetetaan useita läpinäkyvyyttä koskevia vaatimuksia, jotka liittyvät lähinnä nopeuksia ja liikenteenhallintakäytäntöjä koskeviin tietoihin. Siinä edellytetään, että internetyhteyspalvelujen tarjoajat antavat tietoja käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista, jos tosiasiallisten ja sopimuksen mukaisten nopeuksien välillä on eroja, ja ottavat käyttöön läpinäkyvät, yksinkertaiset ja tehokkaat menettelyt loppukäyttäjien valitusten käsittelemiseksi. Jos internetyhteyspalvelujen nopeutta tai muita palvelun laadun muuttujia koskevan tosiasiallisen suorituskyvyn ja palveluntarjoajan ilmoittaman suorituskyvyn välillä on merkittävä poikkeama ja asiaankuuluvat tosiseikat on vahvistettu kansallisen sääntelyviranomaisen sertifioimalla seurantamekanismilla, olisi käynnistettävä kuluttajien käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen soveltaminen kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Kaiken kaikkiaan läpinäkyvyys on asetuksen täytäntöönpanon ansiosta lisääntynyt merkittävästi. Kuluttajajärjestöt, kansalaisoikeusjärjestöt ja kansalliset sääntelyviranomaiset katsovat asetuksen varmistavan tehokkaasti laajakaistanopeuksien ja tietoliikenteen kohtelun läpinäkyvyyden. Se takaa myös kuluttajien oikeussuojakeinot silloin, kun he eivät saa laadultaan odottamansa tasoista palvelua.

[23] World Wide Webin neljäs sukupolvi.

[24] Esimerkiksi tulevaisuuden ohjelmisto-ohjatuissa verkoissa tarjottavat palvelut voivat edistää erityispalvelujen käsitettä. Tällaisia palveluja ovat esimerkiksi rakennusautomaatio, verkkoon liitetyt autot, laadukkaat kuluttajasovellukset tai suojatut yhteydet.

Useimmat kansalliset sääntelyviranomaiset katsovat, että internetyhteyspalvelujen tarjoajat ovat noudattaneet läpinäkyvyyttä koskevia vaatimuksia ja että vuoden 2019 kertomuksen jälkeen on tehty merkittäviä parannuksia. Joitakin haasteita on edelleen erityisesti pienemmillä (usein paikallisilla) palveluntarjoajilla ja joissakin tapauksissa matkaviestinpalvelujen tarjoajien ilmoittamissa nopeuksissa (esim. kartoissa) tai käsitteen ”rajaton data” väärintulkinnassa[25]. Lisäksi kansalliset sääntelyviranomaiset ovat edistyneet huomattavasti seurantavälineiden käyttöönotossa. Niiden avulla kuluttajat voivat varmistaa, että heidän saamansa nopeudet vastaavat sopimuksessa sovittuja nopeuksia.[26]

Jotkin sidosryhmät toivovat, että BERECin suuntaviivoissa annettaisiin yksityiskohtaisempia ja ohjailevampia suosituksia lähestymistavoista, joita kansallisten sääntelyviranomaisten olisi noudatettava avoimuuden varmistamiseksi, selkeytettäisiin nopeuskäsitteitä ja -mittauksia ja varmistettaisiin johdonmukaisuus raportoitaessa tosiasiallisista nopeuksista verrattuna sopimuksen mukaisiin tai mainoksissa esitettyihin nopeuksiin. Kuluttaja- ja kansalaisoikeusjärjestöt totesivat myös, että tiedottaminen ei ole kuluttajien kannalta helppotajuista, tosiasiallisen ja sopimuksen mukaisen nopeuden välillä on eroja ja internetyhteyspalvelujen tarjoajien valitusten käsittely on paikoin tehotonta. BEREC ei havainnut erityisiä läpinäkyvyyden seurantaan liittyviä ongelmia ja totesi, että palveluntarjoajat noudattivat yleisesti läpinäkyvyyttä koskevia vaatimuksia.

6.2. 6.2. Valvonta ja täytäntöönpano

Asetuksessa annettiin kansallisille sääntelyviranomaisille valtuudet varmistaa, että sen tavoitteet saavutetaan. Asetuksen voimaantulon jälkeen internetyhteyspalvelujen tarjoajia vastaan tehdyt kansallisten sääntelyviranomaisten päätökset on riitautettu tuomioistuimessa kahdeksassa jäsenvaltiossa.[27] Useimmissa tapauksissa tuomioistuinten päätöksissä on vahvistettu kansallisten sääntelyviranomaisten päätökset. BEREC totesi vuoden 2020 suuntaviivoissaan, että kansalliset sääntelyviranomaiset voivat seurata vaatimusten noudattamista ja varmistaa sen kolmenlaisilla toimilla: i) eri vaatimusten soveltamisen valvonta tai seuranta, ii) täytäntöönpano ja iii) raportointi seurantatoimien tuloksista. Vaatimusten ja toimenpiteiden käyttöönottoa olisi arvioitava niiden tehokkuuden, tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden perusteella.

Tutkimuksen mukaan täytäntöönpanokäytännöt vaihtelevat suuresti. Jotkin kansalliset sääntelyviranomaiset käsittelevät useita tapauksia ja päättävät tapaukset muodollisten tulosten tai päätösten mukaisesti, kun taas toiset sääntelyviranomaiset panevat asetuksen säännökset täytäntöön epävirallisen vuoropuhelun avulla ja toiset käyttävät erilaisia lähestymistapoja vaatimusten noudattamisen saavuttamiseksi. Sidosryhmät ovat laajalti samaa mieltä siitä, että kansalliset sääntelyviranomaiset ovat toimineet BERECin suuntaviivojen mukaisesti. Siitä, missä määrin suuntaviivat ovat johtaneet yhdenmukaisempiin käytäntöihin eri jäsenvaltioissa, on erilaisia näkemyksiä, sillä kuluttajajärjestöt ovat vahvasti samaa mieltä tästä lausunnosta, kun taas internetyhteyspalvelujen tarjoajat ovat tässä asiassa neutraalimpia.

[25] Belgiassa BIPT antoi tästä ohjeita.

[26] Seitsemän kansallista sääntelyviranomaista (AT, HR, CY, DE, IT, PL ja RO) tarjoaa sertifioidun välineen, kun taas 11 muuta kansallista sääntelyviranomaista tarjoaa välineen, jonka ne eivät ilmoita olevan sertifioitu (CZ toteaa, että sertifiointia suunnitellaan), ja kolme muuta kansallista sääntelyviranomaista suunnittelee ottavansa käyttöön tällaisen välineen tai testaa sellaista parhaillaan (BG, FI ja LV).

[27] BoR (22) 128, 9 luku ja liite I.

6.3. 6.3. Seuraamukset

Seuraamukset ja seuraamusten laskentamenetelmät vaihtelevat paljon jäsenvaltioiden välillä. Kolmetoista jäsenvaltiota on esimerkiksi määrännyt yhtiön liikevaihtoon liittyviä seuraamuksia, kun taas muissa jäsenvaltioissa seuraamuksilla on kiinteä enimmäismäärä tai ne soveltavat näiden kahden yhdistelmää. Seuraamusten enimmäismäärät vaihtelevat 0,25 prosentista viiteen prosenttiin keskimääräisestä vuotuisesta maailmanlaajuisesta liikevaihdosta tai 100 000 eurosta viiteen miljoonaan euroon. Tähän mennessä on määrätty vain joitakin seuraamuksia, ja ne ovat kaikki olleet selvästi alle sovellettavan enimmäismäärän.

7. 7. PÄÄTELMÄT

Asetuksessa vahvistetut säännöt ovat internetekosysteemin toiminnan ytimessä Euroopassa, ja niihin viitataan eurooppalaisissa digitaalisissa oikeuksissa ja periaatteissa, joissa tehdään poliittinen sitoumus suojella ja edistää internetin avoimuutta osana Euroopan digitaalista siirtymää. Tässä kertomuksessa korostetaan erityiskysymyksiä, joihin komission ja BERECin on kiinnitettävä erityistä huomiota lähitulevaisuudessa, jotta voidaan taata, että asetuksen soveltaminen on edelleen merkityksellistä ja teknologian kehityksen mukaista.

Vuoden 2019 kertomuksen jälkeen on tapahtunut teknologisia muutoksia ja eritoten erityisesti suuria markkinoihin liittyviä ja geopoliittisia muutoksia, joita ei voitu ennakoida asetusta laadittaessa. Se, että asetus ja sen täytäntöönpano ovat kestäneet aikaa, vahvistaa, että asetuksen periaatelähtöinen lähestymistapa takaa edelleen toimivan tasapainon loppukäyttäjien oikeuksien suojelun ja EU:n kilpailtujen digitaalisten sisämarkkinoiden edistämistarpeen välillä. Tämän arvioinnin perusteella komissio päättelee, että vuoden 2019 tilanteeseen verrattuna avoimen internetin periaatteet ovat edelleen merkityksellisiä loppukäyttäjien, sisällön ja sovellusten tarjoajien sekä internetyhteyspalvelujen tarjoajien kannalta.