EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 28.4.2023
COM(2023) 233 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om genomförandet av bestämmelserna om en öppen internetanslutning i förordning (EU) 2015/2120

1. 1. INLEDNING

Principen om ett öppet internet är inbäddad i förordning (EU) 2015/2120[1], som har tillämpats i alla medlemsstater sedan den 30 april 2016. Enligt förordningen har slutanvändare en direkt tillämplig rätt att få tillgång till och distribuera valfritt lagligt innehåll och valfria lagliga tjänster via sin internetanslutningstjänst. I förordningen stadfästs principen om nätneutralitet: all internettrafik ska behandlas likvärdigt utan diskriminering, blockering, fördröjning eller prioritering. Slutanvändarnas rättigheter får inte begränsas av avtalen mellan dem och deras internetleverantörer eller av leverantörernas trafikstyrningspraxis. Principen om ett öppet internet har tagits med i den europeiska förklaringen om digitala rättigheter och principer[2], vilket visar på dess fortsatta betydelse i EU.

Genom förordningen ges Organet för europeiska regleringsmyndigheter för elektronisk kommunikation (Berec) befogenhet att i nära samarbete med kommissionen utfärda riktlinjer om de nationella regleringsmyndigheternas skyldigheter att övervaka och säkerställa efterlevnaden av bestämmelserna om ett öppet internet. Berec offentliggjorde den första versionen av riktlinjerna[3] i augusti 2016 och uppdaterade dem 2020[4] och 2022[5]. Berecs arbetsgrupp för ett öppet internet, där kommissionen deltar, syftar till att säkerställa en enhetlig tillämpning av förordningen i hela Europa.

Kommissionen var skyldig att se över förordningens bestämmelser om öppen internetanslutning (artiklarna 3, 4, 5 och 6) och lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet ”som åtföljs, om så är nödvändigt, av lämpliga förslag i syfte att ändra denna förordning”, senast den 30 april 2019 och därefter vart fjärde år.

Den första rapporten om genomförandet av förordningen offentliggjordes i april 2019[6]. I rapporten drogs slutsatsen att förordningen var lämplig och effektiv för att skydda slutanvändarnas rättigheter och främja internet som en drivkraft för innovation, och att det inte fanns något behov av att ändra den. Sedan dess har kommissionen, Berec och de nationella regleringsmyndigheterna fortsatt att övervaka utvecklingen på marknaden och genomförandet av reglerna för ett öppet internet.

Syftet med denna andra rapport är att ge en bedömning av genomförandet av de fyra artiklarna i förordningen sedan 2019, bland annat mot bakgrund av marknadsutvecklingen och den tekniska utvecklingen. För denna bedömning samlade kommissionen in synpunkter på hur förordningen stödde en öppen internetanslutning från en rad olika källor:

---

[1] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/2120 av den 25 november 2015 om åtgärder rörande en öppen internetanslutning och om ändring av direktiv 2002/22/EG om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster och förordning (EU) nr 531/2012 om roaming i allmänna mobilnät i unionen, EUT L 310, 26.11.2015, s. 1, nedan kallad *förordningen*.

[2] Europeisk förklaring om digitala rättigheter och principer för det digitala decenniet 2023/C 23/01, EUT C 23, 23.1.2023, s. 1.

[3] *BEREC Guidelines on the implementation by national Regulators of European Net Neutrality Rules*, BoR (16) 127, 30 augusti 2016.

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

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

[6] Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av bestämmelserna om en öppen internetanslutning i förordning (EU) 2015/2120, COM (2019) 203 final.

1) De nationella genomföranderapporterna från de nationella regleringsmyndigheterna[7] och Berec[8].

2) Berecs yttrande för utvärderingen av tillämpningen av förordning (EU) 2015/2120 från december 2022[9].

3) Studien Smart 2019/0024[10] (*studien*), som samlade in faktauppgifter om genomförandet av förordningen genom skrivbordsundersökningar, intervjuer, en enkät, expertpaneler och ett riktat seminarium för berörda parter den 30 januari 2023, och tillhandahöll bedömningar och rekommendationer.

4) Löpande kontakter med berörda parter på alla nivåer.

I rapporten beaktas också EU-domstolens rättspraxis om tolkningen av bestämmelserna i förordningen.

2. 2. BAKGRUND

Sedan 2019 års rapport har det skett en viss utveckling av betydelse. Bland rättslig, juridisk och regleringsrelaterad utveckling kan nämnas

- fyra domar från EU-domstolen gällande förordningen, en från september 2020[11] och tre från september 2021[12],

- ikraftträdandet av den europeiska kodexen för elektronisk kommunikation[13], som bland annat utvidgade de konsumentskyddsaspekter av direktiv 2002/22/EG[14] som förordningen hänvisar till,

- två revideringar av Berecs ursprungliga riktlinjer som offentliggjordes i augusti 2016: den första i juni 2020 förtydligade vissa delar av riktlinjerna och tog hänsyn till de nationella tillsynsmyndigheternas erfarenheter av att tillämpa dem, och en annan i juni 2022 återspeglade EU-domstolens domar om erbjudanden om ”nolltaxa”.

[7] Kommissionen offentliggör på sin webbplats (Open Internet | Shaping Europe’s Digital future (europa.eu)) de årliga landsrapporterna om det öppna internet som tillhandahålls av de nationella regleringsmyndigheterna. Hittills finns sex uppsättningar rapporter tillgängliga.
[8] Hittills har Berec antagit sex årsrapporter om genomförandet av förordningen. Alla finns tillgängliga på Berecs webbplats: www.berec.europa.eu.
[9] *BEREC Opinion for the evaluation of the application of Regulation (EU) 2015/2120*, BoR (22) 163, 12 december 2022.
[10] *Study on the implementation of the open internet access provisions of Regulation 2015/2120 No. 2022-008*, utförd av ICF och WIK Consult.
[11] Domstolens dom (stora avdelningen) av den 15 september 2020 i de förenade målen C-807/18 och C-39/19 – Telenor Magyarország.
[12] Domstolens domar (åttonde avdelningen) av den 2 september 2021 i mål C-854/19 – Vodafone, mål C-5/20 – Vodafone, och mål C-34/20 – Telekom Deutschland.
[13] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 av den 11 december 2018 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation, EUT L 321, 17.12.2018, s. 36.
[14] Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktiv om samhällsomfattande tjänster), EGT L 108, 24.4.2002, s. 51.

Bland annat kan följande tekniska utveckling och globala och geopolitiska händelser sedan 2019 vara relevanta:

- Covid-19-pandemin, som ledde till en ökad internettrafik och väckte frågor om möjliga åtgärder för att hantera överbelastning av nätet och deras giltighet enligt förordningen.

- Den gradvisa utbyggnaden av 5G-mobilnät, som ökar möjligheterna att tillhandahålla olika tjänster med olika kvalitetsnivåer (*tjänstekvalitet*).

- EU:s sanktioner mot Ryssland som svar på den militära aggressionen mot Ukraina, inbegripet restriktioner mot flera medieföretag som omfattar alla former av överföring och distribution i – eller till – EU:s medlemsstater (inklusive kabel, satellit, bredbands-tv, plattformar, webbplatser och appar)[15].

3. 3. KOMMERSIELL UTVECKLING

3.1. 3.1. Begränsningar av den fria användningen av utrustning, tjänster och innehåll

I förordningen föreskrivs slutanvändarnas rätt att få tillgång till och distribuera information och innehåll, att använda och tillhandahålla applikationer och tjänster och att använda terminalutrustning efter eget val. Denna rätt gäller oavsett var slutanvändaren eller leverantören befinner sig, och oavsett platsen, ursprunget eller destinationen för informationen, innehållet, applikationen eller tjänsten.

I förordningen klargörs också att slutanvändare bör ha frihet att välja sin terminalutrustning och att leverantörer av internetanslutningstjänster inte bör införa restriktioner för användningen av terminalutrustning som ansluts till nätet utöver dem som krävs av tillverkare eller distributörer av terminalutrustning.

I sina riktlinjer klargjorde Berec att de nationella regleringsmyndigheterna, när de överväger huruvida slutanvändare kan använda den terminalutrustning som de själva väljer, först bör bedöma om en leverantör av internetanslutningstjänster tillhandahåller ”obligatorisk utrustning” och om det finns ett objektivt tekniskt behov av att den obligatoriska utrustningen ska betraktas som en del av det nät som tillhör leverantören av internetanslutningstjänsten.

Studien bekräftar att begränsningar av användningen av terminalutrustning är förhållandevis vanligt förekommande och att de nationella regleringsmyndigheternas svar på sådana begränsningar inte är enhetligt. Routerfrihet anses vara viktig i länder där nätanslutningspunkten (NTP) utesluter routern[16]. Jämfört vad som rapporterades 2019 är

[15] Rådets förordning (EU) 2022/350 av den 1 mars 2022 om ändring av förordning (EU) nr 833/2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina, EUT L 65, 2.3.2022, s. 1, och rådets beslut (GUSP) 2022/351 av den 1 mars 2022 om ändring av beslut 2014/512/Gusp om restriktiva åtgärder med hänsyn till Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina, EUT L 65, 2.3.2022, s. 5.

[16] Av de 24 nationella regleringsmyndigheter som svarade på denna fråga i studien rapporterade 16 att nätanslutningspunkten definieras inom deras jurisdiktion. I sju av dessa fall inkluderas routern inte i nätanslutningspunkten, fyra medlemsstater inkluderar routern i definitionen av nätanslutningspunkten och i ytterligare fem medlemsstater varierar definitionen beroende på teknik. I åtta av de medlemsstater för vilka

situationen i Europa i allmänhet fortfarande varierande, även om det nu råder större öppenhet om var nätanslutningspunkten är belägen och om villkoren för att använda alternativ utrustning i stället för den som tillhandahålls av internetleverantören. I detta avseende skulle de nationella regleringsmyndigheterna och Berec kunna undersöka en mer samordnad strategi och snävare definitioner.

Totalt sett vidtog vissa medlemsstater åtgärder för att stödja ett ökat utbud av terminalutrustning jämfört med den situation som rapporterades 2019. Berörda parter bekräftar att problemen har minskat när det gäller begränsningar av terminalutrustning och användning av utrustning. Vissa berörda parter efterlyser dock bättre tillsyn och större tydlighet i tolkningen av specifika termer.

3.2. 3.2. ”Nolltaxealternativ”

Alternativet ”nolltaxa” är en affärsmetod där en internetleverantör tillämpar en ”nolltaxa” eller en nedsatt taxa på hela eller en del av den datatrafik som är kopplad till en applikation eller kategori av specifika applikationer som erbjuds av partner till den internetleverantören[17]. Sådana data räknas då inte in i den datavolym som slutanvändarna köper som en del av sina baspaket.

Såsom konstaterades i 2019 års rapport ansågs sådana ”nolltaxealternativ” i allmänhet inte vara förbjudna enligt förordningen. Berec angav i sina riktlinjer från 2016 hur sådana alternativ bör bedömas och vidareutvecklade sin bedömningsmetod för ”nolltaxa” och liknande erbjudanden i sina riktlinjer från 2020. ”Nolltaxealternativ” fanns i de flesta medlemsstater och var allmänt utbredda på marknaden[18].

I själva verket utfärdades alla EU-domstolens domar om förordningarna om ett öppet internet i mål som rörde ”nolltaxealternativ”.

År 2019 behandlade domstolen paket som erbjuds av en leverantör av internetanslutningstjänster, där slutanvändare kunde använda vissa specifika applikationer och tjänster som omfattades av en ”nolltaxa” och vars åtföljande trafik inte räknades in i datavolymen i grundpaketet för internetanslutningstjänsten, med särskilda användningsvillkor kopplade till sådana erbjudanden. EU-domstolen betonade i sin dom att den allmänna skyldigheten att behandla trafik lika i princip gäller även för applikationer och tjänster som omfattas av ”nolltaxa”.

År 2021 slog domstolen fast att ”nolltaxealternativ” är oförenliga med förordningen. Begränsningar av bandbredd, uppbindning eller användning vid roaming på grund av aktiveringen av sådana alternativ är också oförenliga med EU-rätten.

Efter EU-domstolens domar konstaterade Berec i sina riktlinjer från 2022 att affärsmetoder skulle kunna omfatta ”differentierad prissättning” där priset för en viss mängd data inte är detsamma för all trafik inom en viss internetanslutningstjänst men att

---

information fanns tillgänglig har konsumenterna varit tvungna att använda routrar som tillhandahålls av internetleverantörer.

[17] Se domstolens definition i domarna i målen C-854/19, C-5/20 och C-34/20.

[18] Under 2022 var de applikationer som oftast omfattades av ”nolltaxa” strömning av musik (20 medlemsstater), video/IPTV (20 medlemsstater) och sociala medier (18 medlemsstater). ”Nolltaxor” rapporterades också för röst- och textmeddelanden (15 medlemsstater), molntjänster (åtta medlemsstater) och spel (sex medlemsstater).

dessa metoder bör vara ”applikationsagnostiska”. Med andra ord kan leverantörer av internetanslutningstjänster i sina affärsmetoder inkludera ett annat pris för en viss mängd data (inklusive ett ”nolltaxealternativ” eller en reducerad taxa), förutsatt att denna datatrafik används oberoende av applikationen.

Berec anser att differentierad prissättning som inte är applikationsagnostisk (t.ex. tillämpning av en ”nolltaxa” för internetleverantörernas egna applikationer eller som gör det möjligt för innehålls- och applikationsleverantörer att subventionera sina egna data) i allmänhet är otillåtlig.

Till följd av EU-domstolens domar i december 2022 har ”nolltaxealternativ” dragits tillbaka helt eller håller på att dras tillbaka från marknaden[19]. Nationella regleringsmyndigheter och operatörer rapporterar att kunder som får ”nolltaxealternativ” överförs till planer med ytterligare eller obegränsade data, eller i några fall till tidsbaserade rabatter.

Studien visar att det råder allmän enighet bland de berörda parterna om att EU-domstolens domar och de uppdaterade Berec-riktlinjerna har skapat klarhet om ”nolltaxealternativ”. Ett fåtal nationella regleringsmyndigheter uppgav att ”nolltaxealternativ” var tillåtna för kundtjänstwebbplatser i deras medlemsstater, medan andra tillät alternativ med ”nolltaxa” för sociala ändamål eller utbildningsändamål. Enligt studien anser vissa berörda parter att ”nolltaxealternativ” för sociala ändamål eller utbildningsändamål bör tillåtas, medan andra befarar att detta skulle kunna öppna för överträdelser av förordningens principer och inte behövs i fall där tillräcklig bandbredd tillhandahålls i konsumentpaket. Det skulle i dessa fall kunna vara lämpligt att förtydliga tolkningen av begrepp som rör alternativ med ”nolltaxa”.

4. 4. TRAFIKSTYRNING

I förordningen bekräftas också att leverantörer av internetanslutningstjänster måste behandla all trafik lika, utan diskriminering, begränsning eller störning. De får inte blockera, sakta ned, ändra, begränsa, störa, försämra eller diskriminera mellan visst innehåll, specifika applikationer eller tjänster. I förordningen föreskrivs några undantag som är begränsade till

a) efterlevnad av EU-rättsakter eller nationell lagstiftning, inbegripet förelägganden från domstolar eller offentliga myndigheter med relevanta befogenheter,

b) bevarande av robustheten och säkerheten i nätet, tjänster som tillhandahålls och slutanvändarnas terminalutrustning,

c) förebyggande av överbelastning av nätet och lindring av effekterna av exceptionell eller tillfällig överbelastning av nätet.

[19] I december 2022 hade ”nolltaxealternativ” helt dragits tillbaka (marknadsförs inte och har dragits tillbaka från befintliga kunder) i sex medlemsstater (Estland, Kroatien, Litauen, Luxemburg, Malta och Slovenien), medan de befintliga kunderna fortfarande får tjänsten i ytterligare fem (Danmark, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike), men utfasningen av ”nolltaxorna” skulle vara slutförd senast i mars 2023 (eller januari 2023 när det gäller Danmark).

4.1. 4.1. Blockering och fördröjning av innehåll

Studien visar att tillåten blockering rapporteras från många håll, särskilt inom ramen för två undantag: a) lagstiftning och b) säkerhet och integritet.

Blockering av innehåll har skett i många medlemsstater på grundval av lagstiftning/rättsliga avgöranden, bland annat blockering av olaglig spelverksamhet och barnpornografi, extremistiskt innehåll, upphovsrättsintrång, hot mot staten och på grundval av EU:s sanktioner mot Ryssland. Särskilt i samband med sanktionerna mot Ryssland uttryckte vissa leverantörer av internetanslutningstjänster oro över att de saknade rättslig klarhet när det gäller under vilka omständigheter de fick eller var skyldiga att blockera innehåll. I detta avseende betonade Berec att de nationella regleringsmyndigheterna har försökt hjälpa leverantörer av internetanslutningstjänster i det praktiska genomförandet av sanktionerna för att undvika över- eller underblockering. Berec påminde dock också om att de nationella regleringsmyndigheterna inte ansvarar för att besluta om eller övervaka genomförandet av sanktioner.

Användningen av fördröjning för att hantera tidsbegränsade problem med överbelastning av nät (undantag c) rapporteras mindre allmänt av de nationella regleringsmyndigheterna. Metoden har huvudsakligen använts när slutanvändarna överskrider kapaciteten i mobila dataplaner och för att förhindra överbelastning av mobilnät vid strömavbrott för att säkerställa tillgång till samtal och larmtjänster eller under perioder av nätavbrott eller plötsliga trafikökningar.

4.2. 4.2. Covid-19-pandemins inverkan på trafikstyrningen

När covid-19-krisen började och nedstängningsåtgärderna infördes hade Berec och de nationella regleringsmyndigheterna ett nära samarbete med kommissionen[20] för att ge snabb och tydlig vägledning till berörda parter. De fortsatte också att rapportera om läget under de följande månaderna[21].

Flera nationella regleringsmyndigheter noterade att det inte behövdes någon fördröjning under covid-19-pandemin, inte ens under krisens topp, när de nedstängningsåtgärder som genomförts i medlemsstaterna ledde till en ökning av distansarbete och distansundervisning, vilket ökade trafiken på nätet. När det gäller trafikstyrning under covid-19-pandemin rapporterades ingen fördröjning av covid-19-relaterade skäl i någon medlemsstat i någon av de nationella regleringsmyndigheternas rapporter från 2022.

Covid-19-krisen är ett utmärkt exempel på förordningens anpassningsförmåga och tillämplighet på särskilda utmaningar, såsom den kraftiga ökningen i internettrafiken under krisen. Detta exempel är ett starkt bevis på att samspelet mellan förordningen, Berecs riktlinjer och kommissionens samarbete utgör ett framtidssäkrat verktyg för att hantera oväntade händelser om och när de inträffar. Covid-19-krisen visar också att den

[20] Gemensamt uttalande av den 19 mars 2019 från kommissionen och Berec om att hantera den ökade efterfrågan på internetuppkoppling till följd av covid-19-pandemin.

[21] I det gemensamma uttalandet åtog sig Berec att inrätta en särskild rapporteringsmekanism för att säkerställa regelbunden övervakning av internettrafiksituationen i varje medlemsstat för att snabbt kunna reagera på kapacitetsproblem. Inledningsvis utfärdades rapporten två gånger i veckan och därefter varje månad, när den rapporterade situationen stabiliserades, och uppdateringarna från de nationella regleringsmyndigheterna dämpades.

nuvarande infrastrukturen kunde hantera en plötslig, oväntad och ihållande topp i internettrafiken.

Betydande investeringar kommer dock att behövas under de kommande åren för att säkerställa att alla mål i det politiska programmet för det digitala decenniet[22] kan uppnås och att den europeiska infrastrukturen kan hantera en trolig ökning av nätverkstrafiken och hålla jämna steg med den nya tekniska utvecklingen. Kommissionen efterfrågar för närvarande berörda parters synpunkter på de investeringar som krävs för att bygga upp framtidens internetinfrastruktur i ett förberedande samråd som genomförs mellan den 23 februari 2023 och den 19 maj 2023. I detta sammanhang bör det noteras att i policyprogrammet för det digitala decenniet betonas principen att ”[a]lla marknadsaktörer som drar nytta av den digitala omställningen bör ta sitt sociala ansvar och ge ett rättvist och proportionellt bidrag till kollektiva nyttigheter, tjänster och infrastrukturer, till förmån för alla medborgare i unionen”. Detta är också i linje med de politiska åtagandena i den europeiska förklaringen om digitala rättigheter och principer. Det ovannämnda förberedande samrådet syftar också till att inhämta berörda parters synpunkter på hur denna princip skulle kunna genomföras i praktiken – om så är relevant – för att bidra till utbyggnaden av den infrastruktur som behövs för att Europa ska kunna leda den digitala omvandlingen. Att det för närvarande pågår en debatt med och mellan de olika intressenterna i denna fråga innebär dock inte att reglerna om nätneutralitet ifrågasätts; deras betydelse har också bekräftats i förklaringen om digitala rättigheter och principer.

5. 5. TEKNISK UTVECKLING

5.1. 5.1. Utveckling av 5G-teknik

Såsom påpekades redan i 2019 års rapport utformades förordningen avsiktligt som en principbaserad uppsättning regler som skulle kunna tillämpas på den förutsebara utvecklingen av ny teknik, såsom 5G och nya tjänster (t.ex. nätskivning, 5G tjänstekvalitetsidentifierare (5QI), Mobile Edge Computing och ”nätverk som en tjänst”). Kommissionen åtog sig 2019 att fortsätta att följa denna fråga noggrant i takt med att 5G utvecklades på marknaden och att samarbeta nära med Berec för att uppdatera sina riktlinjer, vilket den gjorde 2020.

Berecs reviderade riktlinjer från 2020 innehåller betydande förtydliganden som är relevanta för 5G-teknik och utvecklar deras förenlighet med förordningen. I riktlinjerna förklaras hur leverantörer av internetanslutningstjänster kan differentiera tjänstekvalitetsnivån för abonnemang på internetanslutningstjänster. Tjänstekvalitetsnivåerna bör förbli ”applikationsagnostiska”, medan slutanvändarna bör behålla kontrollen över vilka applikationer som överförs med vilken tjänstekvalitetsnivå.

Hittills känner varken Berec eller kommissionen till några specifika exempel där genomförandet av 5G-teknik skulle hindras av förordningen.

[22] Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2022/2481 av den 14 december 2022 om inrättande av policyprogrammet för det digitala decenniet 2030, EUT L 323, 19.12.2022, s. 4.

5.2. 5.2. Teknisk utveckling och specialiserade tjänster

Förordningen ger möjlighet att erbjuda andra tjänster än internetanslutningstjänster. Sådana tjänster, vanligen kallade specialiserade tjänster, optimeras för specifikt innehåll, specifika applikationer eller tjänster, eller för en kombination av dessa, om en sådan optimering är nödvändig för att uppfylla deras kvalitetskrav. Leverantörer får erbjuda eller underlätta specialiserade tjänster endast om nätkapaciteten är tillräcklig för att tillhandahålla dem utöver internetanslutningstjänster utan att försämra kvaliteten på de senare.

Berecs riktlinjer klargör hur bestämmelserna i förordningen bör förstås genom att man närmare beskriver villkoren för tillhandahållande av specialiserade tjänster, som föreskrivs i själva förordningen. I detta avseende framgår det i 2020 års riktlinjer att olika applikationer (i form av specialiserade tjänster) kan behandlas olika när det är objektivt nödvändigt att uppfylla en applikations krav på en viss kvalitetsnivå som inte kan uppfyllas av en best effort-internetanslutningstjänst. I Berecs riktlinjer erkänns att internet och internetanslutningstjänsternas karaktär kommer att utvecklas med tiden. De tre exempel på specialiserade tjänster som anges i Berecs riktlinjer och som finns tillgängliga i många medlemsstater är VoLTE, IPTV och VoIP.

Bedömningen av efterlevnaden bör först och främst göras av den leverantör som överväger att erbjuda en specialiserad tjänst, eftersom det inte krävs något förhandstillstånd från de nationella regleringsmyndigheterna för att erbjuda slutanvändare sådana tjänster. För att fastställa om en tjänst omfattas av tillämpningsområdet eller ej ska leverantörer av internetanslutningstjänster enligt förordningen i) bevisa behovet av att varje applikation behandlas på ett visst sätt, ii) visa att den är åtskild från internetanslutningstjänsten, och iii) visa att en sådan behandling inte kommer att få negativa konsekvenser för slutanvändarna.

Åsikterna hos de berörda parter som rådfrågats om utvecklingen av specialiserade tjänster skiljer sig åt. Vissa anser att behovet av specialiserade tjänster kan minska i takt med att den genomsnittliga kvaliteten på internetanslutningstjänster ökar. Andra anser att efterfrågan på specialiserade tjänster kan öka i samband med 5G-nätverksskivning. Berec noterar å ena sidan att en tjänst som i dag kräver optimering och som klassificeras som en specialiserad tjänst kanske inte kommer att kräva det i framtiden eftersom internetanslutningstjänsternas kvalitet generellt blir allt bättre, medan det å andra sidan kan uppstå ytterligare tjänster som skulle behöva optimeras. Detta skulle kunna vara fallet vid övergången till Web 4.0[23] och utvecklingen av ”nätverk som tjänst”, där nätverk förväntas tillhandahålla överförings-, lagrings- och datafunktioner[24].

I takt med att teknikutvecklingen fortsätter anser vissa berörda parter att det ibland är oklart om vissa experimentella tjänster och tekniker skulle omfattas av förordningens tillämpningsområde och om deras applikationer skulle anses vara lagliga. Hittills har de nationella regleringsmyndigheterna och Berec bedömt ny teknik från fall till fall. Berec förespråkar fortfarande detta tillvägagångssätt eftersom det endast är ett fåtal specialiserade tjänster som har genomförts hittills. Denna brist på rättssäkerhet kan dock

[23] Den fjärde generationen av World Wide Web.

[24] Tjänster som tillhandahålls via framtidens mjukvarudefinierade nätverk kan till exempel bidra till begreppet specialiserade tjänster, t.ex. tjänster för fastighetsautomation, uppkopplade bilar, konsumenttillämpningar av hög kvalitet eller säker uppkoppling.

ha en dämpande inverkan på investeringar och innovation. Även om vissa berörda parter, däribland konsumentorganisationer, är nöjda med Berecs nuvarande vägledning anser många större internetleverantörer att de nuvarande reglerna och metoderna inte ger tillräcklig säkerhet för att de ska kunna lansera tjänster som bygger på nätskivning eller definiera specialiserade tjänster.

Större rättssäkerhet skulle därför kunna gynna både innovatörer och konsumenter i framtiden. Hur man ska uppnå detta, om det ska ske genom att flagga för att nya höghastighetstjänster bör kunna omfattas av förordningens tillämpningsområde, eller om sådana ”signaler” bör ges via en precisering i Berecs riktlinjer (t.ex. oftare stämma av med marknadsutvecklingen och den tekniska utvecklingen) eller av kommissionen, är frågor som bör behandlas inom en snar framtid.

6. 6. INSYN I AVTAL, ÖVERVAKNING OCH FÖRFARANDEN

6.1. 6.1. Öppenhetskrav

I förordningen fastställs flera öppenhetskrav, främst om information om hastigheter och trafikstyrningspraxis. Enligt förordningen krävs att leverantörer av internetanslutningstjänster tillhandahåller information om tillgängliga rättsmedel i händelse av bristande överensstämmelse mellan faktiska och avtalade hastigheter, och inför öppna, enkla och effektiva förfaranden för att hantera slutanvändarnas klagomål. Alla betydande skillnader mellan internetanslutningstjänsternas faktiska prestanda när det gäller hastighet eller andra parametrar för tjänsternas kvalitet och den prestanda som anges av leverantören bör, om relevanta fakta fastställs genom en övervakningsmekanism som certifierats av den nationella regleringsmyndigheten, utlösa avhjälpande åtgärder som ska vara tillgängliga för konsumenterna enligt nationell lagstiftning.

På det hela taget har insynen förbättrats avsevärt tack vare genomförandet av förordningen. Konsumentorganisationerna, medborgarrättsorganisationerna och de nationella regleringsmyndigheterna anser att förordningen är effektiv när det gäller att säkerställa insyn i bredbandshastigheter, behandling av trafik och möjligheter till prövning för konsumenterna när de inte får den kvalitet på tjänsterna som de förväntar sig.

De flesta nationella regleringsmyndigheter anser att leverantörer av internetanslutningstjänster har uppfyllt kraven på insyn och att betydande förbättringar har gjorts sedan 2019 års rapport. Det finns fortfarande en del utmaningar, särskilt bland mindre (ofta lokala) leverantörer, och i vissa fall gäller det rapporteringen av hastigheter (t.ex. på kartor) från mobilleverantörer eller felaktig tolkning av termen ”obegränsad” data[25]. Dessutom har de nationella regleringsmyndigheterna gjort betydande framsteg när det gäller att införa övervakningsverktyg som gör det möjligt för konsumenterna att kontrollera att de hastigheter de får motsvarar de som avtalats[26].

[25] Detta togs upp i BIPT:s riktlinjer i Belgien.

[26] Sju nationella regleringsmyndigheter tillhandahåller ett certifierat verktyg (Cypern, Italien, Kroatien, Polen, Rumänien, Tyskland och Österrike), medan ytterligare elva nationella regleringsmyndigheter tillhandahåller ett verktyg som de inte hävdar är certifierade (Tjeckien noterar att certifiering planeras), medan ytterligare tre nationella regleringsmyndigheter planerar att införa ett sådant verktyg eller håller på att testa det (Belgien, Finland och Lettland).

Vissa berörda parter vill att Berecs riktlinjer ska innehålla mer detaljerade och föreskrivande rekommendationer om de nationella regleringsmyndigheternas strategier för att genomdriva insyn, skapa klarhet i fråga om hastighetskoncept och mätning, och för att säkerställa konsekvens i rapporteringen om faktiska hastigheter jämfört med avtalsenliga eller annonserade hastigheter. Konsument- och medborgarrättsorganisationer noterade också att information inte är lätt att förstå för konsumenterna, belyste skillnaderna mellan faktiska och avtalsmässiga hastigheter och ineffektiviteten i hanteringen av klagomål från leverantörer av internetanslutningstjänster. Berec identifierade inga specifika problem med övervakningen av insynen och noterade att kraven på insyn i allmänhet uppfylldes av leverantörerna.

6.2. 6.2. Tillsyn och verkställighet

Genom förordningen gavs nationella regleringsmyndigheter befogenheter att säkerställa att förordningens mål uppfylls. Sedan förordningen trädde i kraft har de nationella regleringsmyndigheternas beslut mot leverantörer av internetanslutningstjänster överklagats till domstol i åtta medlemsstater[27]. I de allra flesta fall har domstolarnas beslut bekräftat de nationella regleringsmyndigheternas beslut. I sina riktlinjer från 2020 noterade Berec att det finns tre typer av åtgärder som de nationella regleringsmyndigheterna kan vidta för att övervaka och säkerställa efterlevnaden: i) Övervakning av tillämpningen av olika krav, ii) tillsyn, och iii) rapportering om resultaten av övervakningen. Införandet av eventuella krav och åtgärder bör bedömas utifrån deras effektivitet, nödvändighet och proportionalitet.

Enligt studien skiljer sig tillsynsmetoderna kraftigt åt. Vissa nationella regleringsmyndigheter driver flera ärenden och avslutar ärenden med formella slutsatser eller beslut, andra verkställer bestämmelserna i förordningen genom informell dialog, medan andra använder en kombination av metoder för att uppnå efterlevnad. De berörda parterna är i stort sett överens om att de nationella regleringsmyndigheterna har agerat i enlighet med Berecs riktlinjer. Åsikterna om i vilken utsträckning riktlinjerna har lett till mer konsekvent praxis i medlemsstaterna är mer varierade. Konsumenträttsorganisationerna instämmer starkt i detta påstående, medan leverantörer av internetanslutningstjänster är mer neutrala på denna punkt.

6.3. 6.3. Påföljder

Påföljderna och metoderna för att beräkna påföljder skiljer sig kraftigt åt mellan medlemsstaterna. Till exempel har 13 medlemsstater fastställt påföljder kopplade till företagets omsättning, medan andra har ett fast maximibelopp eller en kombination av dessa två. De maximala påföljderna varierar från 0,25 % till 5 % av den genomsnittliga globala omsättningen, eller fastställs till ett högsta belopp på mellan 100 000 euro och 5 miljoner euro. Hittills har endast ett fåtal påföljder utdömts och alla har legat långt under det tillämpliga maximibeloppet.

7. 7. SLUTSATSER

De regler som fastställs i förordningen är centrala för internetekosystemets funktion i Europa och har upprepats i den europeiska förklaringen om digitala rättigheter och principer för det digitala decenniet med ett politiskt åtagande om att skydda och främja

[27] BoR (22) 128, kapitel 9 och bilaga I.

ett öppet internet i den europeiska digitala omställningen. I denna rapport belyses specifika frågor som kommissionen och Berec bör ägna särskild uppmärksamhet inom en nära framtid för att garantera att tillämpningen av förordningen fortsätter att vara relevant och i linje med den tekniska utvecklingen.

Sedan 2019 års rapport har tekniska förändringar, men framför allt stora marknadsförändringar och geopolitiska förändringar, ägt rum som inte kunde ha förutsetts när förordningen utarbetades. Det faktum att förordningen och dess genomförande har klarat tidstestet bekräftar att den principbaserade strategin i förordningen fortsätter att garantera den grundläggande balansen mellan skyddet av slutanvändarnas rättigheter och behovet av att främja en konkurrenskraftig digital inre marknad i EU. Av denna bedömning drar kommissionen slutsatsen att principerna för ett öppet internet fortfarande är relevanta för slutanvändare, innehålls- och applikationsleverantörer och leverantörer av internetanslutningstjänster, jämfört med situationen 2019 när den första rapporten utfärdades.