EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 28.4.2023
COM(2023) 233 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

määruse (EL) 2015/2120 avatud internetiühendust käsitlevate sätete rakendamise kohta

1. SISSEJUHATUS

Avatud interneti põhimõte on olemuslik osa määrusest (EL) 2015/2120,[1] mida on kohaldatud kõikides liikmesriikides alates 30. aprillist 2016. Määrusega antakse lõppkasutajatele vahetult kohaldatav õigus pääseda internetiühenduse teenuse kaudu ligi vabalt valitud seaduslikule sisule ja teenustele ning neid levitada. Sellest tuleneb võrgu neutraalsuse põhimõte: internetiliiklust tuleb kohelda diskrimineerimata, blokeerimata, ahendamata ja prioriseerimata. Lõppkasutajate õigusi ei saa piirata nende ja internetiteenuse osutajate vaheliste lepingute ega teenuseosutajate andmeliikluse haldamise meetmetega. Avatud interneti põhimõte on lisatud Euroopa deklaratsiooni digiõiguste ja -põhimõtete kohta,[2] mis näitab, et see on ELis jätkuvalt oluline.

Määrusega antakse elektroonilise side Euroopa reguleerivate asutuste ametile (edaspidi „BEREC“) volitus anda tihedas koostöös komisjoniga välja suuniseid riigi reguleerivate asutuste kohustuste kohta kontrollida avatud internetti käsitlevate sätete järgimist ja tagada see. BEREC avaldas suuniste esimese versiooni[3] 2016. aasta augustis ning ajakohastas neid 2020.[4] ja 2022. aastal[5]. Komisjon osaleb BERECi avatud interneti töörühmas, mille eesmärk on tagada määruse järjepidev kohaldamine kõikjal Euroopas.

Komisjon pidi 30. aprilliks 2019 ja seejärel iga nelja aasta tagant vaatama läbi määruse avatud internetiühendust käsitlevad sätted (artiklid 3, 4, 5 ja 6) ning esitama Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande, „millele on vajaduse korral lisatud asjakohased ettepanekud [---] määruse muutmiseks“.

Esimene aruanne määruse rakendamise kohta avaldati 2019. aasta aprillis[6]. Selles järeldati, et määrus oli asjakohane ja tulemuslik lõppkasutajate õiguste kaitsmisel ning interneti edendamisel innovatsiooni mootorina ja et ei olnud põhjust seda muuta. Pärast seda on komisjon, BEREC ja riigi reguleerivad asutused jätkuvalt kontrollinud turul toimunud muutusi ja avatud interneti normide rakendamist.

Käesoleva teise aruande eesmärk on hinnata määruse nelja artikli rakendamist alates 2019. aastast, sh võttes arvesse turu muutusi ja tehnoloogia arengut. Hindamise jaoks kogus komisjon tagasisidet selle kohta, kuidas määrus toetas avatud internetiühendust, mitmest allikast:

[1] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2015. aasta määrus (EL) 2015/2120, millega nähakse ette avatud internetiühendust käsitlevad meetmed ning millega muudetakse direktiivi 2002/22/EÜ universaalteenuse ning kasutajate õiguste kohta elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste puhul ning määrust (EL) nr 531/2012, mis käsitleb rändlust üldkasutatavates mobiilsidevõrkudes liidu piires (ELT L 310, 26.11.2015, lk 1, edaspidi „määrus“).

[2] Euroopa deklaratsioon digiõiguste ja -põhimõtete kohta digikümnendiks 2023/C 23/01 (ELT C 23, 23.1.2023, lk 1–7).

[3] BERECi suunised Euroopa võrgu neutraalsuse eeskirjade rakendamise kohta riigi reguleerivate asutuste poolt, BoR (16) 127, 30. august 2016.

[4] BERECi suunised avatud interneti määruse rakendamise kohta, BoR (20) 112, 11. juuni 2020.

[5] BERECi suunised avatud interneti määruse rakendamise kohta, BoR (22) 81, 9. juuni 2022.

[6] Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule määruse (EL) 2015/2120 avatud internetiühendust käsitlevate sätete rakendamise kohta (COM (2019) 203 final).

1) riigi reguleerivate asutuste riiklikud rakendusaruanded[7] ja BEREC[8];

2) BERECi 2022. aasta detsembri arvamus määruse (EL) 2015/2120 kohaldamise hindamise kohta[9];

3) uuring SMART 2019/0024[10] (edaspidi „uuring“), mille käigus koguti faktilist teavet määruse rakendamise kohta dokumentide uuringu, vestluste, küsitluse, eksperdirühmade ja sihtotstarbelise sidusrühmade seminari kaudu, mis korraldati 30. jaanuaril 2023, ning esitati hinnang ja soovitused;

4) korrapärased kontaktid kõikide tasandite sidusrühmadega.

Aruandes võetakse samuti arvesse Euroopa Kohtu pädevust määruse sätete tõlgendamisel.

2. KONTEKST

Pärast 2019. aasta aruande avaldamist on toimunud mõned olulised muutused. Õiguslikud, kohtualased ja regulatiivsed muutused on muu hulgas järgmised:

- Euroopa Kohtu neli otsust määruse asjus, üks 2020. aasta septembris[11] ja kolm 2021. aasta septembris[12];

- Euroopa elektroonilise side seadustiku jõustumine,[13] millega muu hulgas laiendati määruses osutatud direktiivi 2002/22/EÜ[14] tarbijakaitse aspekte;

- augustis 2016 avaldatud algsete BERECi suuniste kaks läbivaatamist: 2020. aasta juunis toimunud esimese läbivaatamise käigus selgitati suuniste teatavaid osi ja võeti arvesse riigi reguleerivate asutuste kogemusi nende kohaldamisel ning 2022. aasta juunis toimunud teise läbivaatamise tulemusena kajastati Euroopa Kohtu otsuseid nn nulltariifiga pakettide pakkumise kohta.

Pärast 2019. aastat toimunud tehnoloogia muutused ning üleilmsed ja geopoliitilised sündmused, mis võivad mõju avaldada, on järgmised:

[7] Komisjon avaldab oma veebisaidil (Avatud internet | Euroopa digituleviku kujundamine (europa.eu)) riigi reguleerivate asutuste esitatud riigi avatud interneti aastaaruanded. Siiani on saadaval kuus aruannete komplekti.
[8] BEREC on siiani võtnud vastu kuus aastaaruannet määruse rakendamise kohta, mis on kõik saadaval tema veebisaidil: www.berec.europa.eu.
[9] BERECi arvamus määruse (EL) 2015/2120 kohaldamise hindamise kohta, BoR (22) 163, 12. detsember 2022.
[10] Uuring määruse (EL) 2015/2120 avatud internetiühenduse sätete rakendamise kohta nr 2022-008, mille korraldasid ICF ja WIK Consult.
[11] Euroopa Kohtu (suurkoda) 15. septembri 2020. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-807/18 ja C-39/19 – Telenor Magyarország.
[12] Euroopa Kohtu (kaheksas koda) 2. septembri 2021. aasta otsused kohtuasjades C-854/19 – Vodafone, C-5/20 – Vodafone ja C-34/20 – Telekom Deutschland.
[13] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2018. aasta direktiiv (EL) 2018/1972, millega kehtestatakse Euroopa elektroonilise side seadustik (ELT L 321, 17.12.2018, lk 36).
[14] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiiv 2002/22/EÜ universaalteenuse ning kasutajate õiguste kohta elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste puhul (universaalteenuse direktiiv) (ELT L 108, 24.4.2002, lk 51).

- COVID-19 pandeemia, mille tulemusena suurenes internetiliiklus ja mis tõstatas küsimusi sidevõrgu ülekoormuse haldamise võimalike meetmete ja nende kehtivuse kohta määruse alusel;

- 5G-mobiilsidevõrkude järkjärguline väljaarendamine, mis annab rohkem võimalusi pakkuda erinevaid teenuseid erineva teenusekvaliteedi tasemega;

- Venemaa Ukraina-vastase sõjalise agressiooni tõttu Venemaa suhtes kehtestatud ELi sanktsioonid, sh mitme meediakanali vastased piirangud, mis hõlmavad kõiki edastamis- ja levitamisviise ELi liikmesriikides või nende suunal (sh kaabellevi, satelliit, IP-televisioon, platvormid, veebisaidid ja rakendused)[15].

3. KAUBANDUSLIKUD MUUTUSED

3.1. Seadmete, teenuste ja sisu vaba kasutamise piirangud

Määrusega on antud lõppkasutajatele õigus pääseda ligi teabele ja sisule ning seda levitada, kasutada ja pakkuda rakendusi ja teenuseid ning kasutada vabalt valitud lõppseadmeid. See õigus ei olene lõppkasutaja ega teenuseosutaja asukohast ega teabe, sisu, rakenduse või teenuse asukohast, päritolust ega sihtkohast.

Määruses on samuti selgitatud, et lõppkasutajatel peaks olema vabadus valida kasutatavad lõppseadmed, ning et internetiühenduse teenuse osutajad ei tohiks seada võrguühendust võimaldavate lõppseadmete kasutamisele piiranguid lisaks lõppseadmete tootjate või turustajate kehtestatud piirangutele.

BEREC selgitas oma suunistes, et kui kaalutakse, kas lõppkasutajad saavad kasutada enda valitud lõppseadmeid, siis peaksid riigi reguleerivad asutused kõigepealt hindama, kas internetiühenduse teenuse osutaja näeb ette kohustuslikud seadmed ja kas on olemas objektiivne tehnoloogiline vajadus käsitada kohustuslikke seadmeid internetiühenduse teenuse osutaja võrgu osana.

Uuring kinnitab, et lõppseadmete kasutamise piirangud on suhteliselt levinud ja et riigi reguleerivad asutused ei ole neile piirangutele ühtselt reageerinud. Ruuteri valimise vabadust peetakse oluliseks riikides, kus ruuter ei kuulu võrgu lõpp-punkti juurde[16]. Kuigi 2019. aasta aruandes teatatud olukorraga võrreldes on võrgu lõpp-punkti asukoht ja internetiühenduse teenuse osutaja tagatud seadmete asemel muude seadmete kasutamise tingimused nüüd läbipaistvamad, on olukord üldiselt Euroopas jätkuvalt erinev. Sel puhul võiksid riigi reguleerivad asutused ja BEREC kaaluda paremini kooskõlastatud lähenemisviisi ja kitsamaid määratlusi.

[15] Nõukogu 1. märtsi 2022. aasta määrus (EL) 2022/350, millega muudetakse määrust (EL) nr 833/2014, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Venemaa tegevusega, mis destabiliseerib olukorda Ukrainas (ELT L 65, 2.3.2022, lk 1–4), ning nõukogu 1. märtsi 2022. aasta otsus (ÜVJP) 2022/351, millega muudetakse otsust 2014/512/ÜVJP, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Venemaa tegevusega, mis destabiliseerib olukorda Ukrainas (ELT L 65, 2.3.2022, lk 5–7).

[16] Uuringu käigus sellele küsimusele vastanud 24 riigi reguleerivast asutusest 16 teatasid, et nende jurisdiktsioonis on võrgu lõpp-punkt määratletud. Neist seitsme puhul ei hõlma võrgu lõpp-punkt ruuterit, nelja liikmesriigi puhul on ruuter võrgu lõpp-punkti määratlusega hõlmatud ja viie liikmesriigi puhul oleneb määratlus tehnoloogiast. Kaheksas liikmesriigis, mille kohta teave oli saadaval, on tarbijad pidanud kasutama internetiteenuse osutaja pakutud ruuterit.

Kokkuvõttes on mõned liikmesriigid võtnud meetmeid, et suurendada lõppseadmete valimise võimalusi võrreldes 2019. aastal teatatud olukorraga. Sidusrühmad kinnitavad, et lõppseadmete piirangute ja seadmete kasutamisega seotud probleemid on vähenenud. Sellest hoolimata soovivad mõned sidusrühmad, et tagataks parem nõuete täitmine ja esitataks konkreetsete tingimuste selgem tõlgendus.

3.2. Nulltariifiga paketid

Nulltariifiga paketid on kaubandustava, mille kohaselt internetiühenduse teenuse osutaja kohaldab nn nulltariifi või vähendatud tasumäära kogu või osa andmeliikluse suhtes, mida kasutab rakendus või konkreetsete rakenduste kategooria, mida pakuvad internetiühenduse teenuse osutaja partnerid[17]. Seda andmemahtu ei arvata niisiis andmemahu hulka, mille lõppkasutajad on ostnud põhipaketi osana.

Nagu on märgitud 2019. aasta aruandes, ei olnud kõnealused nulltariifiga paketid üldiselt määrusega keelatud. BEREC näitas oma 2016. aasta suunistes, kuidas neid variante tuleks hinnata, ja arendas nulltariifiga pakettide ja sarnaste pakkumiste hindamismetoodikat edasi oma 2020. aasta suunistes. Nulltariifiga paketid olid kasutusel enamikes liikmesriikides ja üldiselt turul levinud[18].

Kõik avatud interneti määruste asjus tehtud Euroopa Kohtu otsused käsitlesid nulltariifiga pakettidega seotud juhtumeid.

Esiteks käsitles Euroopa Kohus 2019. aastal internetiühenduse teenuse osutaja pakutud pakette, mis võimaldasid lõppkasutajatel kasutada nulltariifiga paketiga hõlmatud teatavaid konkreetseid rakendusi ja teenuseid, millega seotud andmeliiklust ei võetud arvesse internetiühenduse teenuse põhipaketi andmemahu arvestamisel, kõnealuste pakkumistega seotud konkreetsetel kasutustingimustel. Euroopa Kohus rõhutas oma otsuses, et üldist kohustust käsitleda andmeliiklust ühtemoodi kohaldatakse põhimõtteliselt ka nulltariifiga paketiga hõlmatud rakenduste ja teenuste suhtes.

2021. aastal otsustas Euroopa Kohus, et nulltariifiga paketid ei ole määrusega kooskõlas. Nende pakettide kasutamise tõttu ribalaiuse, lõastamise või rändluse ajal kasutamise piirangud ei ole samuti ELi õigusega kooskõlas.

Pärast Euroopa Kohtu otsuseid märkis BEREC oma 2022. aasta suunistes, et kaubandustavad võivad hõlmata erinevat hinnakujundust, mille kohaselt ei ole konkreetse andmemahu hind teatava internetiühenduse teenuse kogu liikluse puhul alati sama; kuid need tavad ei tohiks sõltuda rakendusest. Teisisõnu võivad internetiühenduse teenuse osutajad kasutada oma kaubandustavades konkreetse andmemahu puhul erinevat hinda (sh nulltariifiga paketti või vähendatud tasumäära), kui seda andmeliiklust kasutatakse olenemata rakendusest.

BERECi hinnangul ei ole üldiselt lubatud mis tahes erinev hinnakujundus, mis sõltub rakendusest (nt nulltariifi kasutamine internetiühenduse teenuse osutaja enda rakenduste puhul või lubades sisu või rakenduse pakkujatel katta enda andmete kasutamise kulud).

[17] Vt määratlus Euroopa Kohtu otsustes kohtuasjades C-854/19, C-5/20 ja C-34/20.

[18] Siiski olid 2022. aastal rakendused, mille puhul nulltariifiga pakette kõige rohkem kasutati, muusika voogedastus (20 liikmesriiki), video/IP-televisioon (20 liikmesriiki) ja sotsiaalmeedia (18 liikmesriiki). Nulltariifiga pakettidest teatati samuti hääl- ja lühisõnumite (15 liikmesriiki), pilvteenuste (kaheksa liikmesriiki) ja mängude (kuus liikmesriiki) puhul.

Pärast Euroopa Kohtu otsuseid on 2022. aasta detsembri seisuga nulltariifiga paketid turult kõrvaldatud või neid kõrvaldatakse turult[19]. Riigi reguleerivad asutused ja operaatorid on andnud teada, et nulltariifiga pakette kasutavad kliendid kantakse üle täiendava või piiramatu andmemahuga pakettidele või neile tehakse üksikutel juhtudel ajaliselt piiratud allahindlusi.

Uuringu kohaselt on sidusrühmad üldiselt nõus, et Euroopa Kohtu otsused ja ajakohastatud BERECi suunised on toonud nulltariifiga pakettide asjus selguse. Mõned riigi reguleerivad asutused märkisid, et nende liikmesriigis lubati nulltariifiga pakette kasutada klienditeenindussaitide puhul ja mõnes muus liikmesriigis lubati neid sotsiaal- või haridusotstarbel. Uuringu kohaselt on mõned sidusrühmad seisukohal, et nulltariifiga pakette tuleks sotsiaal- või haridusotstarbel sellisena lubada, samal ajal kui teised kardavad, et see võib viia määruse põhimõtete rikkumiseni ja ei ole vajalik, kui tarbijapakettidega tagatakse piisav ribalaius. Neil juhtudel võib olla kasulik nulltariifiga pakettidega seotud tingimusi selgemalt tõlgendada.

4. ANDMELIIKLUSE HALDAMINE

Määruses on samuti kinnitatud, et internetiühenduse teenuse osutajad peavad käsitlema igasugust andmeliiklust ühtmoodi, ilma diskrimineerimise, piiramise või sekkumiseta; nad ei tohi blokeerida, aeglustada, muuta, piirata, mõjutada, halvendada ega diskrimineerida konkreetset sisu, konkreetseid rakendusi või teenuseid. Määruses on sätestatud üksikud erandid, mis piirduvad järgmisega:

a) vastavus ELi või riiklikele õigusaktidele, sh kohtu või vastavate volitustega riigiasutuste korraldustele;

b) sidevõrgu, selle kaudu osutatavate teenuste ja lõppkasutajate lõppseadmete terviklikkuse ja turvalisuse säilitamine;

c) sidevõrku ähvardava ülekoormuse vältimine ning sidevõrgu erakorralise või ajutise ülekoormuse mõju leevendamine.

4.1. Sisu blokeerimine ja ahendamine

Uuring näitab, et volitatud blokeerimisest antakse palju teada, eelkõige kahe järgmise erandi alusel: a) õigusaktid ning b) turvalisus ja usaldusväärsus.

Sisu on blokeeritud mitmes liikmesriigis lähtuvalt õigusaktidest/kohtulahenditest, sh ebaseaduslike hasartmängude ja lapsporno, äärmusliku sisu, autoriõiguste rikkumiste ja riiki ohustava sisu blokeerimine ning sisu blokeerimine ELi Venemaa-vastaste sanktsioonide alusel. Eelkõige Venemaa-vastaste sanktsioonide kontekstis väljendasid mõned internetiühenduse teenuse osutajad muret õigusselguse puudumise pärast seoses asjaoludega, mille ilmnemisel neil oli luba või kohustus sisu blokeerida. Sel puhul tõi BEREC esile, et riigi reguleerivad asutused on proovinud aidata internetiühenduse teenuse osutajaid sanktsioonide rakendamisel, et vältida liigset või ebapiisavat

[19] 2022. aasta detsembri seisuga on nulltariifiga paketid täielikult turult kõrvaldatud (neid ei turustata ja senised kliendid ei saa neid enam kasutada) kuues liikmesriigis (Horvaatia, Eesti, Leedu, Luksemburg, Malta, Sloveenia), viies liikmesriigis (Austria, Taani, Tšehhi, Saksamaa, Ungari) teenindatakse veel praegusi kliente, aga nulltariifiga paketid on kavas kasutuselt kõrvaldada 2023. aasta märtsiks (või Taani puhul 2023. aasta jaanuariks).

blokeerimist. Kuid ta juhtis samuti tähelepanu sellele, et riigi reguleerivate asutuste vastutusalasse ei kuulu otsused sanktsioonide rakendamise kohta ega sanktsioonide rakendamise järelevalve.

Riigi reguleerivad asutused teatavad vähemal määral ahendamisest ajaliselt piiratud võrgu ülekoormusega toimetulekuks (erand c). Seda on peamiselt kasutatud siis, kui lõppkasutajad ületavad mobiilse andmeside pakettide andmemahu, ning et vältida mobiilsidevõrkude ülekoormust elektrikatkestuste ajal eesmärgiga tagada helistamise ja hädaabiteenistustega kontakteerumise võimalus võrgurikete või andmeliikluse järsu suurenemise korral.

4.2. COVID-19 mõju andmeliikluse haldamisele

COVID-19 kriisi alguses tegid BEREC ja riikide reguleerivad asutused liikumispiirangute ajal komisjoniga tihedat koostööd,[20] et tagada sidusrühmadele kiiresti selged suunised. Nad esitasid olukorra kohta teavet ka järgmistel kuudel[21].

Mitu riigi reguleerivat asutust märkis, et ahendamine ei olnud COVID-19 pandeemia ajal vajalik isegi kriisi tipphetkel, kui liikmesriikides kehtestatud liikumispiirangute tõttu suurenes kaugtöö ja -õppe osakaal ning sellest tulenevalt võrguliiklus. COVID-19 pandeemia ajal andmeliikluse haldamise puhul ei teatanud ükski liikmesriik üheski 2022. aasta riigi reguleeriva asutuse aruandes ahendamisest COVID-19ga seotud põhjustel.

COVID-19 kriis on suurepärane näide määruse kohandatavusest ja kohaldatavusest konkreetsete probleemide puhul, nagu internetiliikluse tippkoormus kriisi ajal. See näide on kindel tõend selle kohta, et määruse, BERECi suuniste ja komisjoniga tehtava koostöö koosmõju tagab tulevikukindla vahendi ootamatute sündmustega toimetulekuks. COVID-19 kriis näitab samuti, et praegune taristu oli suuteline tulema toime äkilise, ootamatu ja pideva internetiliikluse tippkoormusega.

Tulevatel aastatel tuleb siiski teha märkimisväärseid investeeringuid, et tagada digikümnendi poliitikaprogrammi[22] kõigi eesmärkide saavutamine ning et Euroopa taristu suudaks tulla toime võrguliikluse tõenäolise suurenemisega ja tehnoloogia arenguga. Komisjon küsib praegu sidusrühmade arvamusi tuleviku internetitaristu loomiseks vajalike investeeringute kohta 23. veebruarist 2023 kuni 19. maini 2023 toimuva ettevalmistava konsulteerimise käigus. Selles kontekstis tuleb märkida, et digikümnendi poliitikaprogrammis rõhutatakse põhimõtet, mille kohaselt kõik digipöördest kasu saavad turuosalised peaksid täitma oma sotsiaalseid kohustusi ning andma õiglase ja proportsionaalse panuse avalikesse hüvedesse, teenustesse ja taristutesse, millest saavad kasu kõik eurooplased. See on samuti kooskõlas poliitiliste kohustustega, mis on märgitud Euroopa deklaratsioonis digiõiguste ja -põhimõtete kohta. Eespool nimetatud ettevalmistava konsultatsiooni käigus küsitakse samuti sidusrühmade

[20] Komisjoni ja BERECi 19. märtsi 2019. aasta ühisavaldus COVID-19 pandeemiast põhjustatud suurema võrguühenduse nõudlusega toimetulekuks.

[21] Ühisavalduses võttis BEREC kohustuse luua eriotstarbeline aruandlusmehhanism, et tagada internetiliikluse olukorra korrapärane seire igas liikmesriigis, mis võimaldab mahuga seotud probleemidele kiiresti reageerida. Esialgu anti aruannet välja kaks korda nädalas ja seejärel kord kuus, kui teatatud olukord stabiliseerus ning riigi reguleerivatelt asutustelt laekus vähem ajakohastusi.

[22] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. detsembri 2022. aasta otsus (EL) 2022/2481, millega luuakse digikümnendi poliitikaprogramm 2030 (ELT L 323, 19.12.2022, lk 4).

arvamusi selle kohta, kuidas seda põhimõtet saaks vajaduse korral praktikas rakendada, et võtta kasutusele taristu, mida Euroopa vajab digipöörde valdkonnas juhtpositsiooni saavutamiseks. Kuid fakt, et seda arutelu praegu eri sidusrühmadega ja nende vahel peetakse, ei sea kahtluse alla võrgu neutraalsuse norme, mille olulisust on kinnitatud Euroopa deklaratsioonis digiõiguste ja -põhimõtete kohta.

5. TEHNOLOOGIAARENDUS

5.1. 5G tehnoloogia arendamine

Nagu on juba esile toodud 2019. aasta aruandes, koostati määrus taotluslikult põhimõtetest lähtuva normide kogumina, mida oleks võimalik kohaldada uue tehnoloogia (nagu 5G) ja uute teenuste (nt võrkude tükeldamine, 5G teenusekvaliteedi identifikaator, mobiilne servtöötlus ja võrk teenusena) prognoositava väljatöötamise suhtes. Komisjon võttis 2019. aastal kohustuse jälgida seda küsimust jätkuvalt tähelepanelikult, kui 5Gd turul välja töötatakse, ja teha BERECiga tihedat koostööd selle suuniste ajakohastamisel, mida ta 2020. aastal ka tegi.

Läbivaadatud 2020. aasta BERECi suunistes on esitatud olulised selgitused, mis on seotud 5G tehnoloogiaga, täpsustades nende kooskõla määrusega. Suunistes selgitatakse, kuidas internetiühenduse teenuse osutajad võivad eristada internetiühenduse teenuse tellimuste teenusekvaliteedi taset. Teenusekvaliteedi tasemed peaksid jääma rakendusest sõltumatuks ja lõppkasutajad peaksid säilitama kontrolli selle üle, milliseid rakendusi edastatakse millisel teenusekvaliteedi tasemel.

Siiani ei ole BEREC ega komisjon teadlik ühestki konkreetsest näitest, mille puhul määrus oleks takistanud 5G tehnoloogia rakendamist.

5.2. Tehnoloogia areng ja eriteenused

Määrusega on antud võimalus pakkuda muid teenuseid peale internetiühenduse teenuse. Need teenused, mille kohta kasutatakse üldnimetust „eriteenused“, on optimeeritud konkreetse sisu, konkreetsete rakenduste või teenuste või nende kombinatsiooni jaoks, kui kõnealune optimeerimine on vajalik nende kvaliteedinõuete rahuldamiseks. Teenuseosutajad võivad pakkuda või võimaldada eriteenuseid ainult juhul, kui sidevõrgu läbilaskevõime on piisav, et osutada kõnealuseid teenuseid lisaks internetiühenduse teenustele ilma viimati nimetatu kvaliteeti halvendamata.

BERECi suunistes on selgitatud, kuidas määruse norme tuleks mõista, täpsustades eriteenuste osutamise tingimusi, mis on sätestatud määruses endas. Sellega seoses on 2020. aasta suunistes samuti märgitud, et eri rakendusi (eriteenuste kujul) võib kohelda erinevalt, kui see on objektiivselt vajalik, et täita rakenduse nõuded konkreetse kvaliteeditaseme jaoks, mida ei ole võimalik saavutada parimatel tingimustel internetiühenduse teenuse abil. BERECi suunistes on kinnitatud, et interneti ja internetiühenduse teenuste olemus muutub aja jooksul. BERECi suunistes märgitud ja mitmetes liikmesriikides kättesaadavate eriteenuste kolm näidet on: VoLTE, IP-televisioon ja IP-telefon.

Nõuetele vastavust peaks ennekõike hindama eriteenuse pakkumist kaaluv teenuse osutaja, kuna kõnealuste teenuste lõppkasutajatele osutamiseks ei ole vajalik riigi reguleeriva asutuse eelnev luba. Selleks et hinnata, kas teenus kuulub määruse kohaldamisalasse või mitte, peavad internetiühenduse teenuse osutajad tegema järgmist:

i) tõendama, et iga rakendusega tuleks konkreetsel viisil ümber käia, ii) näitama, et see on eraldiseisev internetiühenduse teenusest ning iii) tõendama, et kõnealune ümberkäimine ei avalda negatiivset mõju lõppkasutajatele.

Konsulteeritud sidusrühmadel on eriteenuste arengu asjus erinevaid seisukohti. Neist osa hinnangul võib vajadus eriteenuste järele väheneda, kui internetiühenduse teenuste keskmine kvaliteet paraneb. Teised on seisukohal, et nõudlus eriteenuste järele võib 5G võrgu tükeldamise kontekstis suureneda. BEREC märgib, et ühelt poolt ei pruugi teenus, mis praegu vajab optimeerimist ja mida käsitatakse seega eriteenusena, seda internetiühenduse teenuste üldise kvaliteedi paranemise tulemusena tulevikus enam mitte vajada, ja teiselt poolt võivad tekkida täiendavad teenused, mis vajavad optimeerimist. See võib toimuda Veeb 4.0-le[23] ülemineku ajal ning kui töötatakse välja võrk teenusena, mille puhul eeldatakse võrkudelt ülekande, salvestamise ja andmetöötluse funktsioonide täitmist[24].

Tehnoloogia arengu jätkudes ei ole eri sidusrühmade sõnul mõnikord selge, kas teatavad eksperimentaalsed teenused ja teatav eksperimentaalne tehnoloogia kuuluvad määruse kohaldamisalasse ja kas nende rakendamist saab käsitada seaduspärasena. Siiani on riigi reguleerivad asutused ja BEREC kasutanud uue tehnoloogia puhul juhtumipõhist lähenemisviisi. BEREC eelistab jätkuvalt seda lähenemisviisi, kuna siiani on kasutusele võetud ainult üksikuid eriteenuseid. Kuid see õiguskindluse puudumine võib piirata investeeringuid ja innovatsiooni. Kuigi teatavad sidusrühmad, sh tarbijaorganisatsioonid, on BERECi praeguste suunistega rahul, on mitu suuremat internetiühenduse teenuse osutajat seisukohal, et kehtivad normid ja kehtiv lähenemisviis ei taga piisavat kindlust, et nad saaksid võtta kasutusele võrgu tükeldamisel põhinevaid teenuseid või määrata kindlaks eriteenuseid.

Suuremast õiguskindlusest võiksid seega saada tulevikus kasu nii innovaatorid kui ka tarbijad. Üks küsimustest, millele tuleb lähitulevikus keskenduda, on selle saavutamise viis, andes märku, et määruse kohaldamisalas peaks olema võimalik osutada uusi kõrgetasemelisi teenuseid, ning kas kõnealune sõnum tuleks edastada BERECi suuniste selgitamise teel (nt lühemate ajavahemike järel kooskõlas turu muutuste ja tehnoloogia arenguga) või kas selle peaks edastama komisjon.

6. LEPINGUTE LÄBIPAISTVUS, ÕIGUSLIK JÄRELEVALVE JA MENETLUSED

6.1. Läbipaistvuskohustused

Määruses on kehtestatud mitu läbipaistvusnõuet, peamiselt kiirusi ja andmeliikluse haldamist käsitleva teabe kohta. Selles nõutakse, et internetiühenduse teenuse osutajad esitaksid teabe õiguskaitsevahendite kohta, mida on võimalik kasutada, kui ilmnevad erinevused tegelike ja lepingus märgitud kiiruste vahel, ning võtaksid kasutusele läbipaistva, lihtsa ja tõhusa menetluse lõppkasutajate kaebuste rahuldamiseks. Kui ilmneb mis tahes märkimisväärne erinevus internetiühenduse teenuse tegeliku kiiruse või muude tegelike teenusekvaliteedi parameetrite ning teenuseosutaja märgitud jõudluse vahel, kui asjaomased faktid on kindlaks tehtud riigi reguleeriva asutuse sertifitseeritud

[23] Veebi neljas põlvkond.

[24] Näiteks tuleviku tarkvarapõhiste võrkude kaudu osutatavad teenused võivad eriteenuste kasutamist suurendada, muu hulgas hoonete automatiseerimise, andmesideühendusega autode, kvaliteetsete tarbijarakenduste ja turvalise ühenduvuse teenuste tõttu.

kontrollimehhanismiga, siis peab tarbijatel olema võimalik kasutada riikliku õigusega ette nähtud õiguskaitsevahendeid.

Kokkuvõttes on läbipaistvus tänu määruse rakendamisele märkimisväärselt paranenud. Tarbijaorganisatsioonid, kodanikuõiguste organisatsioonid ja riigi reguleerivad asutused peavad määrust tulemuslikuks lairibaühenduse kiiruste ja andmeliikluse haldamise läbipaistvuse tagamisel ning tarbijatele õiguskaitse tagamisel, kui neile pakutava teenuse kvaliteet ei ole ootuspärane.

Enamik riigi reguleerivatest asutustest on seisukohal, et internetiühenduse teenuse osutajad on täitnud läbipaistvusnõudeid ja pärast 2019. aasta aruande avaldamist on tehtud märkimisväärseid täiendusi. Jätkuvalt esineb teatavaid probleeme, eelkõige väiksemate (sageli kohalike) teenuseosutajate ning teatavatel juhtudel mobiilsideteenuse osutajate poolt kiirustest teatamise (nt kaartidel) või mõiste „piiramatu andmemaht“ väära kasutamise puhul[25]. Lisaks sellele on riigi reguleerivad asutused teinud märkimisväärseid edusamme selliste kontrollivahendite kasutusele võtmisel, mis võimaldavad tarbijatel kontrollida, et nende kasutatavad kiirused vastavad lepingus märgitule[26].

Mõned sidusrühmad soovivad, et BERECi suunistes oleks esitatud üksikasjalikumad ja ettekirjutavamad soovitused meetodite kohta, mida riigi reguleerivad asutused peaksid kasutama läbipaistvuse tagamiseks, kiiruse kontseptsioonide ja mõõtmise kohta suurema selguse tagamiseks ning kooskõla tagamiseks tegeliku kiiruse teatamisel võrreldes lepingulise või reklaamitud kiirusega. Tarbijaorganisatsioonid ja kodanikuõiguste organisatsioonid märkisid samuti, et teave ei ole tarbijatele kergesti mõistetav, nad tõid esile erinevused tegelike ja lepingupõhiste kiiruste vahel ning internetiteenuse osutajate suutmatuse kaebuste menetlemisel. BEREC ei teinud kindlaks konkreetseid läbipaistvuse kontrolli probleeme, märkides, et teenuseosutajad üldjuhul täitsid läbipaistvusnõudeid.

6.2. Järelevalve ja nõuete täitmise tagamine

Määrusega anti riigi reguleerivatele asutustele volitus tagada selle eesmärkide täitmine. Alates määruse jõustumisest on riigi reguleerivate asutuste otsuseid internetiühenduse teenuse osutajate vastu vaidlustatud kohtus kaheksas liikmesriigis[27]. Enamikul juhtudest on kohtu otsused kinnitanud riigi reguleerivate asutuste otsuseid. BEREC märkis 2020. aastal oma suunistes, et on kolme liiki meetmeid, mida riigi reguleerivad asutused saavad kontrollimiseks ja nõuete täitmise tagamiseks võtta: i) eri nõuete kohaldamise järelevalve või kontroll, ii) nõuete täitmise tagamine ning iii) aruannete esitamine kontrollide tulemuste kohta. Mis tahes nõuete ja meetmete kehtestamist tuleks hinnata lähtuvalt nende tulemuslikkusest, vajalikkusest ja proportsionaalsusest.

Uuringu kohaselt on nõuete täitmise tagamise tavades suuri erinevusi. Kui mõned riigi reguleerivad asutused menetlevad korraga mitut juhtumit ja lõpetavad menetluse ametlike järelduste või otsuste esitamisega, tagavad teised määruse nõuete täitmise mitteametliku dialoogi kaudu ning kolmandad kasutavad nõuete täitmise tagamiseks

[25] Belgias käsitleti seda BIPT suunistes.

[26] Seitse riigi reguleerivat asutust tagavad sertifitseeritud vahendi (Austria, Horvaatia, Küpros, Saksamaa, Itaalia, Poola, Rumeenia), veel 11 riigi reguleerivat asutust tagavad vahendi, mille puhul nad ei osuta sertifikaadi olemasolule (Tšehhi märgib, et sertifitseerimine on kavas), ning kolmel riigi reguleerival asutusel on kavas selline vahend kasutusele võtta või nad katsetavad seda (Bulgaaria, Soome, Läti).

[27] BoR (22) 128, 9. peatükk ja I lisa.

nende lähenemisviiside kombinatsiooni. Sidusrühmad on üldiselt nõus, et riigi reguleerivad asutused on tegutsenud kooskõlas BERECi suunistega. Seisukohtades selle kohta, mil määral suunised on taganud järjepidevad tavad liikmesriikides, on rohkem erinevusi, kusjuures tarbijakaitseorganisatsioonid on selle väitega suurel määral nõus ning internetiühenduse teenuse osutajad on sel puhul rohkem neutraalsed.

6.3. Sanktsioonid

Sanktsioonid ja karistuste arvutamise meetodid on eri liikmesriikides väga erinevad. Näiteks 13 liikmesriigis on karistused seotud äriühingu käibega, teistes on kindlaks määratud maksimumsumma ja on ka neid, kes on need kaks omavahel ühendanud. Maksimumkaristused jäävad vahemikku 0,25–5 % keskmisest üleilmsest aastakäibest või on määratud maksimumsumma, mis jääb vahemikku 100 000 eurost 5 miljoni euroni. Seni on määratud vaid mõni üksik karistus ja kõik need jäid tunduvalt allapoole kohaldatavat maksimumi.

7. JÄRELDUSED

Määruses kehtestatud normid on Euroopa interneti ökosüsteemi toimimise alustala ning neile on osutatud Euroopa deklaratsioonis digiõiguste ja -põhimõtete kohta, võttes poliitilise kohustuse kaitsta ja edendada avatud internetti Euroopa digipöörde käigus. Selles aruandes on toodud esile konkreetsed probleemid, millele komisjon ja BEREC peavad lähitulevikus tähelepanu pöörama, et tagada, et määruse kohaldamine on ka edaspidi asjakohane ning kooskõlas tehnoloogia arenguga.

Pärast 2019. aasta aruande avaldamist on toimunud tehnoloogilised muutused, aga eelkõige märkimisväärsed turu ja geopoliitilised muutused, mida ei olnud võimalik määruse koostamise ajal ette näha. Fakt, et määrus ja selle rakendamine on ajaproovile vastu pidanud, kinnitab, et määruse põhimõtetest lähtuv lähenemisviis tagab jätkuvalt hädavajaliku tasakaalu lõppkasutajate õiguste kaitse ning ELi konkurentsivõimelise digitaalse ühtse turu edendamise vajaduse vahel. Selle hindamise põhjal järeldab komisjon, et võrreldes olukorraga 2019. aastal, kui avaldati esimene aruanne, on avatud interneti põhimõtted lõppkasutajate, sisu ja rakenduste pakkujate ning internetiühenduse teenuse osutajate seisukohast jätkuvalt asjakohased.