EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 28.4.2023
COM(2023) 233 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o provádění ustanovení nařízení (EU) 2015/2120 týkajících se přístupu k otevřenému internetu

1. 1. ÚVOD

Zásada otevřeného internetu je zakotvena v nařízení (EU) 2015/2120[1], které platí ve všech členských státech od 30. dubna 2016. Nařízení dává koncovým uživatelům přímo použitelné právo na přístup k zákonnému obsahu a službám a na šíření zákonného obsahu podle vlastního výběru prostřednictvím jejich služby přístupu k internetu. Zakotvuje zásadu neutrality sítě: s internetovým provozem se musí nakládat bez diskriminace, blokování, omezování rychlosti nebo upřednostňování. Práva koncových uživatelů nemohou být omezována dohodami mezi nimi a jejich poskytovateli internetu nebo postupy řízení provozu používanými poskytovateli. Zásada otevřeného internetu byla zahrnuta do evropského prohlášení o digitálních právech a zásadách pro digitální dekádu[2], což svědčí o jejím přetrvávajícím významu v EU.

Nařízení zmocňuje Sdružení evropských regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací (dále jen „sdružení BEREC“), aby v úzké spolupráci s Komisí vydalo pokyny týkající se povinností vnitrostátních regulačních orgánů sledovat a zajišťovat dodržování ustanovení o otevřeném internetu. Sdružení BEREC zveřejnilo první verzi pokynů[3] v srpnu 2016 a aktualizovalo je v roce 2020[4] a 2022[5]. Pracovní skupina pro otevřený internet zřízená sdružením BEREC, na jejíž činnosti se podílí i Komise, má za cíl zajistit jednotné uplatňování nařízení v celé Evropě.

Komise byla vyzvána, aby do 30. dubna 2019 a poté každé čtyři roky provedla přezkum ustanovení nařízení o přístupu k otevřenému internetu (články 3, 4, 5 a 6) a podala Evropskému parlamentu a Radě zprávu a aby v případě potřeby předložila příslušné návrhy na změnu tohoto nařízení.

První zpráva o provádění nařízení byla zveřejněna v dubnu 2019[6]. Dospěla k závěru, že nařízení je vhodné a účinné z hlediska ochrany práv koncových uživatelů a podpory internetu jako hnací síly inovací a že není třeba jej měnit. Od té doby Komise, sdružení BEREC a vnitrostátní regulační orgány nadále sledují vývoj na trhu a provádění pravidel otevřeného internetu.

Cílem této druhé zprávy je poskytnout posouzení provádění čtyř článků nařízení od roku 2019, a to i ve světle vývoje trhu a technologií. Pro účely tohoto posouzení shromáždila Komise zpětnou vazbu k tomu, jak nařízení podpořilo přístup k otevřenému internetu, za použití různých zdrojů:

[1] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2120 ze dne 25. listopadu 2015, kterým se stanoví opatření týkající se přístupu k otevřenému internetu a mění směrnice 2002/22/ES o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací a nařízení (EU) č. 531/2012 o roamingu ve veřejných mobilních komunikačních sítích v Unii (Úř. věst. L 310, 26.11.2015, s. 1), dále jen „nařízení“.

[2] Evropské prohlášení o digitálních právech a zásadách pro digitální dekádu 2023/C 23/01 (Úř. věst. C 23, 23.1.2023, s. 1).

[3] Pokyny sdružení BEREC k provádění evropských pravidel neutrality sítě vnitrostátními regulačními orgány, BoR (16) 127, 30. srpna 2016.

[4] Pokyny sdružení BEREC k provádění nařízení o otevřeném internetu, BoR (20) 112, 11. června 2020.

[5] Pokyny sdružení BEREC k provádění nařízení o otevřeném internetu, BoR (22) 81, 9. června 2022.

[6] Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o provádění ustanovení nařízení (EU) 2015/2120 týkajících se přístupu k otevřenému internetu, COM(2019) 203 final.

1) vnitrostátních zpráv o provádění od vnitrostátních regulačních orgánů[7] a sdružení BEREC[8];

2) stanoviska sdružení BEREC k hodnocení uplatňování nařízení (EU) 2015/2120 z prosince 2022[9];

3) studie SMART 2019/0024[10] (dále jen „studie“), která shromáždila faktické informace o provádění nařízení prostřednictvím sekundárního výzkumu, rozhovorů, průzkumu, odborných skupin a cíleného pracovního setkání zúčastněných stran, jež se konalo dne 30. ledna 2023, a poskytla hodnocení a doporučení;

4) průběžných kontaktů se zúčastněnými stranami na všech úrovních.

Zpráva rovněž zohledňuje judikaturu Evropského soudního dvora (ESD) týkající se výkladu ustanovení nařízení.

2. 2. SOUVISLOSTI

Od vydání zprávy v roce 2019 došlo k důležitému vývoji v několika oblastech. Vývoj v právní, soudní a regulační oblasti zahrnuje:

- čtyři rozsudky Soudního dvora k tomuto nařízení, jeden ze září 2020[11] a tři ze září 2021[12],

- vstup evropského kodexu pro elektronické komunikace[13], který mimo jiné rozšířil aspekty ochrany spotřebitele stanovené směrnicí 2002/22/ES[14], na niž nařízení odkazuje, v platnost,

- dvě revize původních pokynů sdružení BEREC zveřejněných v srpnu 2016: první revize v červnu 2020 vyjasnila některé části pokynů a zohlednila zkušenosti vnitrostátních regulačních orgánů s jejich uplatňováním a další v červnu 2022 odrážela rozsudky Soudního dvora týkající se nabídek „nulového tarifu“.

[7] Komise na svých internetových stránkách (Otevřený internet | Utváření digitální budoucnosti Evropy (europa.eu)) zveřejňuje výroční zprávy jednotlivých zemí o otevřeném internetu poskytované vnitrostátními regulačními orgány. Zatím je k dispozici šest sad zpráv.

[8] Sdružení BEREC dosud přijalo šest výročních zpráv o provádění nařízení; všechny jsou k dispozici na jeho internetových stránkách: www.berec.europa.eu.

[9] Stanovisko sdružení BEREC k hodnocení uplatňování nařízení (EU) 2015/2120, BoR (22) 163, 12. prosince 2022.

[10] „Studie o provádění ustanovení nařízení 2015/2120 týkajících se přístupu k otevřenému internetu č. 2022-008“, kterou vypracovaly společnosti ICF a WIK Consult.

[11] Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 15. září 2020 ve spojených věcech C-807/18 a C-39/19 – Telenor Magyarország.

[12] Rozsudky Soudního dvora (osmého senátu) ze dne 2. září 2021 ve věci C-854/19 – Vodafone, C-5/20 – Vodafone a C-34/20 – Telekom Deutschland.

[13] Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1972 ze dne 11. prosince 2018, kterou se stanoví evropský kodex pro elektronické komunikace (Úř. věst. L 321, 17.12.2018, s. 36).

[14] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES ze dne 7. března 2002 o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (směrnice o univerzální službě) (Úř. věst. L 108, 24. 4. 2002, s. 51).

Mezi potenciálně relevantní technologický vývoj a globální a geopolitické události od roku 2019 patří:

- pandemie COVID-19, která vedla k nárůstu internetového provozu, což vyvolalo otázky ohledně možných opatření k řízení přetížení sítě a jejich platnosti podle nařízení,

- postupné zavádění mobilních sítí 5G, které přináší větší možnosti poskytování různých služeb s různými úrovněmi kvality služeb,

- sankce EU vůči Rusku v reakci na vojenskou agresi vůči Ukrajině, včetně omezení několika sdělovacích prostředků, které se týkají všech přenosových a distribučních prostředků v členských státech EU – nebo jsou na ně zaměřeny – (včetně kabelové a satelitní televize, televize s internetovým protokolem, platforem, internetových stránek a aplikací)[15].

3. 3. OBCHODNÍ VÝVOJ

3.1. 3.1. Omezení volného používání zařízení, služeb a obsahu

Nařízení stanoví právo koncových uživatelů na přístup k informacím a obsahu a jejich šíření, na používání a poskytování aplikací a služeb a na používání koncových zařízení podle jejich výběru. Toto právo platí bez ohledu na polohu koncového uživatele nebo poskytovatele či polohu, původ nebo určení dané informace, obsahu, aplikace nebo služby.

Nařízení rovněž objasňuje, že koncoví uživatelé by měli mít možnost volby koncového zařízení a že poskytovatelé služeb přístupu k internetu by neměli omezovat používání koncových zařízení připojených k síti nad rámec omezení ze strany výrobců nebo distributorů koncových zařízení.

Sdružení BEREC ve svých pokynech objasnilo, že při posuzování toho, zda mohou koncoví uživatelé používat koncové zařízení podle svého výběru, by měly vnitrostátní regulační orgány nejprve posoudit, zda poskytovatel služeb přístupu k internetu poskytuje „povinné zařízení“ a zda existuje objektivní technologická nutnost, aby bylo povinné zařízení považováno za součást sítě poskytovatele služeb přístupu k internetu.

Studie potvrzuje, že omezení ohledně používání koncových zařízení jsou poměrně rozšířená a že reakce vnitrostátních regulačních orgánů na tato omezení není jednotná. Svobodná volba routeru je považována za důležitou v zemích, kde koncový bod sítě router vylučuje[16]. Obecně platí, že v porovnání se situací uvedenou ve zprávě z roku 2019, ačkoli nyní existuje větší transparentnost ohledně umístění koncového bodu sítě a

[15] Nařízení Rady (EU) 2022/350 ze dne 1. března 2022, kterým se mění nařízení (EU) č. 833/2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem Ruska destabilizujícím situaci na Ukrajině (Úř. věst. L 65, 2.3.2022, s. 1) a rozhodnutí Rady (SZBP) 2022/351 ze dne 1. března 2022, kterým se mění rozhodnutí 2014/512/SZBP o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem Ruska destabilizujícím situaci na Ukrajině (Úř. věst. L 65, 2.3.2022, s. 5).

[16] Z 24 vnitrostátních regulačních orgánů, které v rámci studie na tuto otázku odpověděly, jich šestnáct uvedlo, že koncový bod sítě je definován v jejich jurisdikci. V případě sedmi z nich koncový bod sítě vylučuje router, čtyři členské státy zahrnují router do definice koncového bodu sítě a v dalších pěti se definice liší podle technologie. V osmi členských státech, pro které byly informace k dispozici, byli spotřebitelé povinni používat routery dodávané poskytovateli internetových služeb.

podmínek pro používání alternativního zařízení vedle zařízení dodávaného poskytovatelem služeb přístupu k internetu, je situace v Evropě stále různorodá. V tomto ohledu by vnitrostátní regulační orgány a sdružení BEREC mohly prozkoumat koordinovanější přístup a užší definice.

V souhrnu lze konstatovat, že některé členské státy učinily kroky na podporu většího výběru koncových zařízení ve srovnání se situací uvedenou ve zprávě z roku 2019. Zúčastněné strany potvrzují, že se snížily problémy týkající se omezení koncových zařízení a používání zařízení. Některé zúčastněné strany nicméně žádají lepší vymáhání a jasnější výklad konkrétních pojmů.

3.2. 3.2. Možnosti „nulového tarifu“

Možnost „nulového tarifu“ je obchodní praxe, kdy poskytovatel přístupu k internetu uplatňuje „nulový tarif“ nebo snížený tarif na veškerý datový provoz nebo jeho část spojený s aplikací nebo kategorií konkrétních aplikací nabízených partnery tohoto poskytovatele přístupu[17]. Taková data se proto nezapočítávají do objemu dat, který si koncoví uživatelé zakoupili v rámci základního balíčku.

Jak bylo uvedeno ve zprávě z roku 2019, tyto možnosti „nulového tarifu“ nebyly nařízením obecně považovány za zakázané. Sdružení BEREC ve svých pokynech z roku 2016 uvedlo, jak by se takové možnosti měly posuzovat, a ve svých pokynech z roku 2020 svoji metodiku posuzování „nulového tarifu“ a podobných nabídek dále rozvinulo. Možnosti „nulového tarifu“ existovaly ve většině členských států a celkově byly na trhu rozšířeny[18].

Ve skutečnosti byly všechny rozsudky Soudního dvora v souvislosti s nařízením o otevřeném internetu vydány ve věcech týkajících se možností „nulového tarifu“.

Nejprve se v roce 2019 Soudní dvůr zabýval balíčky nabízenými poskytovatelem služeb přístupu k internetu, které koncovým uživatelům umožňovaly využívat určité konkrétní aplikace a služby, na něž se vztahoval „nulový tarif“, přičemž související provoz nebyl započítáván do objemu dat základního balíčku služby přístupu k internetu a k nabídkám byly připojeny zvláštní podmínky používání. Soudní dvůr ve svém rozhodnutí zdůraznil, že obecná povinnost rovného nakládání s provozem se jako zásada vztahuje na aplikace a služby spadající do „nulového tarifu“.

V roce 2021 Soudní dvůr rozhodl, že možnosti „nulového tarifu“ jsou neslučitelné s nařízením. Neslučitelná s právem EU jsou rovněž omezení šířky pásma, tetheringu nebo používání při roamingu z důvodu aktivace těchto možností.

V návaznosti na rozhodnutí Soudního dvora sdružení BEREC ve svých pokynech z roku 2022 uvedlo, že obchodní praktiky mohou zahrnovat „diferencované ceny“, kdy cena za daný objem dat není stejná pro veškerý provoz v rámci určité služby přístupu k internetu; tyto praktiky by však měly být „nezávislé na aplikaci“. Jinými slovy, poskytovatelé služeb přístupu k internetu mohou do svých obchodních praktik zahrnout odlišnou cenu

[17] Viz definice Soudního dvora v rozsudcích ve věcech C-854/19, C-5/20 a C-34/20.

[18] Ještě v roce 2022 byl „nulový tarif“ nejčastěji uplatňován u streamování hudby (dvacet členských států), videa / televize s internetovým protokolem (dvacet členských států) a sociálních médií (osmnáct členských států). „Nulové tarify“ byly ve zprávě rovněž uvedeny u hlasových a krátkých zpráv (patnáct členských států), cloudových služeb (osm členských států) a her (šest členských států).

za určitý objem dat (včetně možnosti „nulového tarifu“ nebo sníženého tarifu), pokud je tento datový provoz využíván bez ohledu na aplikaci.

Sdružení BEREC považuje jakékoli postupy diferenciace cen, které nejsou nezávislé na aplikaci (například uplatňování „nulového tarifu“ na vlastní aplikace poskytovatelů služeb přístupu k internetu nebo umožnění poskytovatelům obsahu a aplikací subvencovat vlastní data), za obecně nepřípustné.

V návaznosti na rozhodnutí Soudního dvora byly od prosince 2022 možnosti „nulového tarifu“ zcela staženy nebo se stahují z trhu[19]. Vnitrostátní regulační orgány a operátoři uvádějí, že zákazníci využívající „nulový tarif“ přecházejí na tarify s dalšími nebo neomezenými daty nebo v několika případech na časové slevy.

Studie ukazuje, že zúčastněné strany se obecně shodují na tom, že rozsudky Soudního dvora a aktualizované pokyny sdružení BEREC vnesly do možností „nulového tarifu“ jasno. Několik vnitrostátních regulačních orgánů uvedlo, že v jejich členských státech jsou možnosti „nulového tarifu“ povoleny pro místa péče o zákazníky, zatímco jiné povolují možnosti „nulového tarifu“ pro sociální nebo vzdělávací účely. Podle studie se některé zúčastněné strany domnívají, že možnosti „nulového tarifu“ pro sociální nebo vzdělávací účely by měly být povoleny jako takové, zatímco jiné se obávají, že by to mohlo otevřít cestu k porušování zásad nařízení a není to nutné v případech, kdy je ve spotřebitelských balíčcích poskytována dostatečná šířka pásma. V těchto případech by bylo užitečné vyjasnit výklad pojmů týkajících se možností „nulového tarifu“.

4. 4. ŘÍZENÍ PROVOZU

Nařízení rovněž potvrzuje, že poskytovatelé služeb přístupu k internetu musí nakládat s veškerým provozem stejně, bez diskriminace, omezení nebo narušování; nesmějí blokovat, zpomalovat, měnit, omezovat, narušovat, zhoršovat nebo diskriminovat konkrétní obsah, aplikace nebo služby. Nařízení stanoví několik výjimek, které se omezují na:

a) dodržení unijních legislativních aktů nebo vnitrostátních právních předpisů, včetně rozhodnutí soudů nebo veřejných orgánů s příslušnou pravomocí;

b) zachování integrity a bezpečnosti sítě, poskytovaných služeb a koncových zařízení koncových uživatelů;

c) zabránění přetížení sítě a zmírnění účinků výjimečného nebo dočasného přetížení sítě.

4.1. 4.1. Blokování a omezování rychlosti obsahu

Studie ukazuje, že povolené blokování je uváděno ve velkém rozsahu, zejména na základě dvou výjimek: a) legislativa a b) bezpečnost a integrita.

[19] Od prosince 2022 byly možnosti „nulových tarifů“ zcela zrušeny (nebyly uváděny na trh a u stávajících zákazníků byly zrušeny) v šesti členských státech (HR, EE, LT, LU, MT, SI), zatímco v dalších pěti (AT, DK, CZ, DE, HU) jsou stávajícím zákazníkům stále poskytovány, ale postupné ukončování „nulových tarifů“ mělo být hotové do března 2023 (nebo ledna 2023 v případě DK).

K blokování obsahu dochází v mnoha členských státech na základě právních předpisů / právních rozhodnutí, včetně blokování nelegálních hazardních her a dětské pornografie, extremistického obsahu, porušování autorských práv, hrozby pro stát a na základě sankcí EU vůči Rusku. Zejména v kontextu sankcí vůči Rusku vyjádřili někteří poskytovatelé služeb přístupu k internetu obavy, že jim chybí právní jasnost, za jakých okolností mohou nebo musí blokovat obsah. V této souvislosti sdružení BEREC upozornilo, že vnitrostátní regulační orgány se snažily poskytovatelům služeb přístupu k internetu pomáhat při praktickém uplatňování sankcí s cílem zabránit nadměrnému nebo nedostatečnému blokování. Zároveň však připomnělo, že vnitrostátní regulační orgány nejsou odpovědné za rozhodování o sankcích ani za dohled nad jejich uplatňováním.

Použití omezování rychlosti k řešení problémů s dočasným přetížením sítě (výjimka c)) je vnitrostátními regulačními orgány uváděno méně často. Používá se hlavně tehdy, když koncoví uživatelé překročí kapacitu mobilních datových plánů, a za účelem zabránění přetížení sítě u mobilních sítí během odstávky, aby byl zajištěn přístup k volání a tísňovým službám nebo v období výpadku sítě či náhlého zvýšení provozu.

4.2. 4.2. Dopad COVID-19 na řízení provozu

Když začala krize COVID-19 a s ní i omezení volného pohybu osob, sdružení BEREC a vnitrostátní regulační orgány úzce spolupracovaly s Komisí[20], aby zúčastněným stranám poskytly rychlé a jasné pokyny. O situaci informovaly i v následujících měsících[21].

Několik vnitrostátních regulačních orgánů uvedlo, že během pandemie COVID-19 nebylo nutné žádné omezování rychlosti, a to ani v době vrcholící krize, kdy omezení volného pohybu osob zavedená v členských státech vedla k nárůstu práce z domova a domácí výuky, a tím ke zvýšení provozu v síti. Pokud jde o řízení provozu během pandemie COVID-19, v žádné ze zpráv vnitrostátních regulačních orgánů z roku 2022 nebylo u žádného členského státu uvedeno omezení rychlosti z důvodů souvisejících s onemocněním COVID-19.

Krize COVID-19 je vynikajícím příkladem přizpůsobivosti a použitelnosti nařízení na konkrétní výzvy, jako je například špička internetového provozu během krize. Tento příklad je přesvědčivým důkazem toho, že souhra nařízení, pokynů sdružení BEREC a spolupráce s Komisí poskytuje nástroj, který je odolný vůči budoucím změnám a umožňuje zvládat případný neočekávaný vývoj. Krize COVID-19 navíc ukazuje, že stávající infrastruktura byla schopna zvládnout náhlou, neočekávanou a trvalou špičku internetového provozu.

Přesto budou v nadcházejících letech zapotřebí značné investice, aby mohly být splněny všechny cíle politického programu Digitální dekáda[22] a aby evropské infrastruktury byly schopné zvládnout pravděpodobný nárůst síťového provozu a udržet krok s novým

[20] Společné prohlášení Komise a sdružení BEREC o řešení zvýšené poptávky po připojení k síti v důsledku pandemie COVID-19 ze dne 19. března 2019.

[21] Sdružení BEREC se ve společném prohlášení zavázalo zřídit zvláštní mechanismus podávání zpráv s cílem zajistit pravidelné sledování situace v oblasti internetového provozu v jednotlivých členských státech, aby bylo možné rychle reagovat na problémy s kapacitou. Zpočátku byla zpráva vydávána dvakrát týdně a poté po stabilizaci oznamované situace a zmírnění aktualizací od vnitrostátních regulačních orgánů jednou za měsíc.

[22] Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2481 ze dne 14. prosince 2022, kterým se zavádí politický program Digitální dekáda 2030 (Úř. věst. L 323, 19.12.2022, s. 4).

technologickým vývojem. Komise v současné době zjišťuje názory zúčastněných stran na investice potřebné k vybudování internetové infrastruktury budoucnosti v rámci průzkumné konzultace, která probíhá od 23. února 2023 do 19. května 2023. V této souvislosti je třeba poznamenat, že politický program Digitální dekáda zdůrazňuje zásadu, že „všichni účastníci trhu, kteří budou mít z digitální transformace prospěch, by měli převzít svou společenskou odpovědnost a spravedlivě a přiměřeně přispívat k veřejným statkům, službám a infrastrukturám ku prospěchu všech Evropanů“. To je také v souladu s politickými závazky obsaženými v evropském prohlášení o digitálních právech a zásadách pro digitální dekádu. Výše zmíněná průzkumná konzultace rovněž zjišťuje názory zúčastněných stran na to, jak by tato zásada mohla být případně uplatňována v praxi, aby pomohla zavést infrastrukturu, kterou Evropa potřebuje, aby mohla stát v čele digitální transformace. Skutečnost, že v současné době probíhá diskuse o této otázce s různými zúčastněnými stranami a mezi nimi, však nezpochybňuje pravidla neutrality sítě, jejichž význam byl znovu zdůrazněn také v prohlášení o digitálních právech a zásadách.

5. 5. TECHNOLOGICKÝ ROZVOJ

5.1. 5.1. Vývoj technologií 5G

Jak již bylo zdůrazněno ve zprávě z roku 2019, nařízení bylo záměrně koncipováno jako soubor pravidel založených na zásadách, které lze použít na předvídatelný vývoj nových technologií, jako je 5G a nové služby (např. virtuální rozvrstvení sítě, identifikátor kvality služeb u 5G (5QI), mobilní edge computing a „síť jako služba“). Komise se v roce 2019 zavázala, že bude tuto problematiku i nadále pečlivě sledovat s tím, jak se bude 5G na trhu rozvíjet, a že bude úzce spolupracovat se sdružením BEREC na aktualizaci jeho pokynů, což v roce 2020 učinila.

Pokyny sdružení BEREC revidované v roce 2020 obsahují významná upřesnění týkající se technologií 5G a podrobněji popisují jejich slučitelnost s nařízením. Pokyny vysvětlují, jak mohou poskytovatelé služeb přístupu k internetu rozlišovat úroveň kvality služeb předplatného služeb přístupu k internetu. Úrovně kvality služeb by měly zůstat „nezávislé na aplikaci“, zatímco koncoví uživatelé by měli mít i nadále kontrolu nad tím, které aplikace budou přenášeny prostřednictvím které úrovně kvality služeb.

Sdružení BEREC ani Komise si dosud nejsou vědomy žádného konkrétního příkladu, kdy by nařízení bránilo zavádění technologie 5G.

5.2. 5.2. Technologický vývoj a specializované služby

Nařízení stanoví možnost nabízet i jiné služby než služby přístupu k internetu. Tyto služby, běžně označované jako „specializované služby“, jsou optimalizovány pro konkrétní obsah, aplikace nebo služby, případně pro jejich kombinaci, pokud je taková optimalizace nezbytná pro splnění jejich požadavků na kvalitu. Poskytovatelé mohou nabízet nebo usnadňovat specializované služby pouze tehdy, pokud je kapacita sítě dostatečná k tomu, aby je mohli poskytovat vedle jakýchkoli služeb přístupu k internetu, aniž by došlo ke zhoršení kvality těchto služeb.

Pokyny sdružení BEREC objasňují, jak je třeba chápat pravidla v nařízení, a rozvádějí podmínky pro poskytování specializovaných služeb, které jsou stanoveny v samotném nařízení. Pokyny z roku 2020 v tomto ohledu uvádějí, že s různými aplikacemi (v podobě specializovaných služeb) lze nakládat odlišně, pokud je objektivně nutné splnit

požadavek aplikace na zvláštní úroveň kvality, který nelze splnit prostřednictvím služby přístupu k internetu podle zásady „maximálního úsilí“. Pokyny sdružení BEREC uznávají, že internet a povaha služeb přístupu k internetu se budou v průběhu času vyvíjet. Tři příklady specializovaných služeb, uvedených v pokynech sdružení BEREC a dostupných v mnoha členských státech, jsou: VoLTE, IPTV a VoIP.

Posouzení dodržení pravidel provádí v první řadě poskytovatel, který zvažuje specializovanou službu, jelikož k nabízení takových služeb koncovým uživatelům není třeba předchozího povolení vnitrostátního regulačního orgánu. K určení toho, zda služba spadá do působnosti nařízení či nikoli, nařízení požaduje, že poskytovatelé služeb přístupu k internetu musí: i) prokázat potřebu nakládat s každou aplikací zvláštním způsobem, ii) ukázat, že je oddělena od služby přístupu k internetu, a iii) dokázat, že takové nakládání nebude mít negativní dopad na konečné uživatele.

Názory konzultovaných zúčastněných stran na vývoj specializovaných služeb se liší. Některé se domnívají, že potřeba specializovaných služeb může klesat s tím, jak se bude zvyšovat průměrná kvalita služeb přístupu k internetu. Jiné se domnívají, že poptávka po specializovaných službách může v souvislosti s virtuálním rozvrstvením sítě 5G vzrůst. Sdružení BEREC poznamenává, že na jedné straně určitá služba, která dnes vyžaduje optimalizaci a je kvalifikována jako specializovaná služba, ji v budoucnu nemusí vyžadovat vzhledem ke zlepšující se obecné kvalitě služeb přístupu k internetu, zatímco na druhé straně se mohou objevit další služby, které bude třeba optimalizovat. To by mohl být případ přechodu na Web 4.0[23] a vývoje „sítí jako služeb“, kdy se od sítí bude očekávat, že budou poskytovat přenosové, úložné a výpočetní funkce[24].

Jelikož vývoj technologií pokračuje, není podle různých zúčastněných stran někdy jasné, zda by některé experimentální služby a technologie spadaly do působnosti nařízení a zda by jejich použití bylo považováno za oprávněné. Vnitrostátní regulační orgány a sdružení BEREC doposud uplatňovaly k novým technologiím individuální přístup. Sdružení BEREC stále tento přístup upřednostňuje z toho důvodu, že dosud bylo zavedeno pouze několik specializovaných služeb. Tato právní nejistota však může mít odrazující účinek, pokud jde o investice a inovace. Z tohoto hlediska, ačkoliv jsou některé zúčastněné strany, včetně spotřebitelských organizací, se současnými pokyny sdružení BEREC spokojeny, mnozí větší poskytovatelé služeb přístupu k internetu se domnívají, že současná pravidla a přístup neposkytují dostatečnou jistotu, která by jim umožnila zahájit poskytování služeb založených na virtuálním rozvrstvení sítě nebo definovat specializované služby.

Větší právní jistota by proto v budoucnu mohla být přínosem pro inovátory i spotřebitele. Způsob, jakým jí dosáhnout pomocí vydání jasného signálu, že v rámci působnosti nařízení by měly být možné nové vysoce výkonné služby, a zda by se toto „naznačení dalšího vývoje“ mělo uskutečnit prostřednictvím upřesnění v pokynech sdružení BEREC (např. v kratších intervalech přiměřeně vývoji trhu a technologií), nebo zda by se jej měla ujmout Komise, to je jeden z úkolů, na něž je třeba se v blízké budoucnosti zaměřit.

[23] Čtvrtá generace sítě World Wide Web.

[24] Služby poskytované v rámci budoucích softwarově definovaných sítí mohou být například součástí konceptu specializovaných služeb, jako jsou služby spojené s automatizací budov, propojenými automobily, vysoce kvalitními spotřebitelskými aplikacemi nebo zabezpečenou konektivitou.

6. 6. TRANSPARENTNOST SMLUV, REGULAČNÍ DOHLED A POSTUPY

6.1. 6.1. Povinnosti týkající se transparentnosti

Nařízení stanoví několik požadavků na transparentnost, zejména pokud jde o informace o rychlostech a postupech řízení provozu. Požaduje, aby poskytovatelé služeb přístupu k internetu poskytli informace o nápravných opatřeních, která jsou k dispozici v případě rozdílů mezi skutečnou a smluvně dohodnutou rychlostí, a aby zavedli transparentní, jednoduché a účinné postupy pro řešení stížností koncových uživatelů. Jakýkoli významný rozdíl mezi skutečným výkonem služeb přístupu k internetu, pokud jde o rychlost nebo jiné parametry kvality služeb, a výkonem uváděným poskytovatelem by měl, pokud jsou příslušné skutečnosti zjištěny monitorovacím mechanismem certifikovaným vnitrostátním regulačním orgánem, spustit nápravná opatření, která mají spotřebitelé k dispozici podle vnitrostátního právních předpisů.

Díky provádění nařízení se celkově výrazně zlepšila transparentnost. Spotřebitelské organizace, organizace na ochranu občanských práv a vnitrostátní regulační orgány považují nařízení za účinné, pokud jde o zajišťování transparentnosti ohledně rychlosti širokopásmového připojení, nakládání s provozem a opravné prostředky pro spotřebitele, pokud nedostanou očekávanou kvalitu služeb.

Většina vnitrostátních regulačních orgánů se domnívá, že poskytovatelé služeb přístupu k internetu splnili požadavky na transparentnost a že od zprávy z roku 2019 došlo k významnému zlepšení. Některé problémy přetrvávají, zejména u menších (často místních) poskytovatelů, a v některých případech s uváděním rychlosti (např. na mapách) ze strany mobilních poskytovatelů nebo s nesprávným uváděním pojmu „neomezená“ data[25]. Vnitrostátní regulační orgány navíc významně pokročily v zavádění monitorovacích nástrojů, které spotřebitelům umožňují ověřit, zda poskytované rychlosti odpovídají smluvně dohodnutým rychlostem[26].

Některé zúčastněné strany by uvítaly, kdyby pokyny sdružení BEREC poskytovaly podrobnější a normativní doporučení ohledně přístupů, které by měly vnitrostátní regulační orgány používat k vymáhání transparentnosti; objasňovaly pojmy týkající se rychlosti a její měření a zajišťovaly konzistentnost při vykazování skutečných rychlostí ve srovnání se smluvními nebo inzerovanými rychlostmi. Spotřebitelské organizace a organizace na ochranu občanských práv rovněž uvedly, že informace nejsou pro spotřebitele snadno srozumitelné, poukázaly na rozdíly mezi skutečnými a smluvními rychlostmi a na neefektivnost při vyřizování stížností poskytovateli služeb přístupu k internetu. Sdružení BEREC nezjistilo konkrétní problémy se sledováním transparentnosti a uvedlo, že poskytovatelé obecně požadavky na transparentnost plní.

6.2. 6.2. Dohled a vymáhání

Nařízením byly vnitrostátním regulačním orgánům svěřeny pravomoci k zajištění plnění jeho cílů. Od vstupu nařízení v platnost byla rozhodnutí vnitrostátních regulačních orgánů přijatá proti poskytovatelům služeb přístupu k internetu napadena u soudu v osmi

[25] Tento problém byl řešen v Belgii pokyny belgického federálního regulačního orgánu.

[26] Sedm vnitrostátních regulačních orgánů poskytuje certifikovaný nástroj (AT, HR, CY, DE, IT, PL, RO), zatímco jedenáct dalších vnitrostátních regulačních orgánů poskytuje nástroj, o němž netvrdí, že je certifikovaný (CZ uvádí, že certifikaci plánuje), tři další vnitrostátní regulační orgány plánují takový nástroj zavést nebo jej testují (BG, FI, LV).

členských státech[27]. V naprosté většině případů soudy svými rozhodnutími potvrdily rozhodnutí vnitrostátních regulačních orgánů. Sdružení BEREC ve svých pokynech z roku 2020 uvedlo, že existují tři druhy akcí, které mohou vnitrostátní regulační orgány provádět za účelem sledování a zajištění dodržování: i) dohled uplatňováním různých požadavků nebo jeho sledování; ii) vymáhání a iii) podávání zpráv o zjištěních ze sledování. Uložení jakýchkoli požadavků a opatření by mělo být posuzováno na základě jejich účinnosti, nezbytnosti a přiměřenosti.

Podle studie se postupy vymáhání značně liší. Zatímco některé vnitrostátní regulační orgány stíhají několik případů a uzavírají případy formálními nálezy nebo rozhodnutími, jiné vymáhají ustanovení nařízení prostřednictvím neformálního dialogu a další k dosažení souladu používají kombinaci přístupů. Zúčastněné strany se obecně shodují, že vnitrostátní regulační orgány jednaly v souladu s pokyny sdružení BEREC. Názory na to, do jaké míry vedly pokyny ke konzistentnějším postupům v členských státech, se více liší, přičemž organizace na ochranu práv spotřebitelů s tímto tvrzením rozhodně souhlasí, zatímco poskytovatelé služeb přístupu k internetu jsou v tomto ohledu neutrální.

6.3. 6.3. Sankce

Sankce a metody výpočtu sankcí se v jednotlivých členských státech značně liší. Například třináct členských států stanovilo sankce v návaznosti na obrat společnosti, zatímco jiné mají pevně stanovenu nejvyšší částku nebo uplatňují kombinaci obou přístupů. Maximální sankce se pohybují od 0,25 % do 5 % průměrného ročního celosvětového obratu nebo jsou stanoveny v maximální výši, která se pohybuje od 100 000 do 5 milionů EUR. Doposud bylo uloženo pouze několik sankcí a všechny byly hluboce pod použitelným maximem.

7. 7. ZÁVĚRY

Pravidla zakotvená v nařízení jsou základem fungování internetového ekosystému v Evropě a byla připomenuta v evropských digitálních právech a zásadách s politickým závazkem chránit a podporovat otevřený internet v rámci evropské digitální transformace. Tato zpráva upozorňuje na specifické otázky, které si v blízké budoucnosti zaslouží zvláštní pozornost Komise a sdružení BEREC, aby bylo zaručeno, že uplatňování nařízení bude i nadále relevantní a v souladu s technologickým vývojem.

Od vydání zprávy v roce 2019 došlo nejen k technologickým, ale zejména k významným tržním a geopolitickým změnám, které nebylo možné v době návrhu nařízení předvídat. Skutečnost, že nařízení a jeho provádění obstály ve zkoušce času, potvrzuje, že přístup nařízení založený na zásadách i nadále zaručuje základní rovnováhu mezi ochranou práv koncových uživatelů a potřebou podporovat konkurenceschopný jednotný digitální trh EU. Komise na základě tohoto posouzení dospěla k závěru, že ve srovnání se situací v roce 2019, kdy byla vydána první zpráva, jsou zásady otevřeného internetu z hlediska koncových uživatelů, poskytovatelů obsahu a aplikací a poskytovatelů služeb přístupu k internetu stále relevantní.

[27] BoR (22) 128, kapitola 9 a příloha I.