EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 28.4.2023
COM(2023) 233 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o izvajanju določb o dostopu do odprtega interneta iz Uredbe (EU) 2015/2120

1. 1. UVOD

Načelo odprtega interneta je vključeno v Uredbo (EU) 2015/2120[1], ki se v vseh državah članicah uporablja od 30. aprila 2016. Z Uredbo je končnim uporabnikom zagotovljena pravica, ki jo lahko neposredno uveljavljajo, do dostopa do zakonitih vsebin in storitev po lastni izbiri ter njihovega razširjanja prek storitve dostopa do interneta. Vsebuje načelo omrežne nevtralnosti: internetni promet je treba obravnavati brez diskriminacije, onemogočanja, zaviranja ali prednostnega razvrščanja. Pravice končnih uporabnikov ne morejo biti omejene s sporazumi med njimi in njihovimi ponudniki interneta ali s praksami upravljanja prometa, ki jih izvajajo ponudniki. Načelo odprtega interneta je bilo vključeno v Evropsko deklaracijo o digitalnih pravicah in načelih[2], kar kaže na njegov nadaljnji pomen v EU.

Z Uredbo je Organ evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (BEREC) pooblaščen, da v tesnem sodelovanju s Komisijo izda smernice o obveznostih nacionalnih regulativnih organov glede spremljanja in zagotavljanja skladnosti z določbami o odprtem internetu. BEREC je prvo različico smernic[3] objavil avgusta 2016, leta 2020[4] in 2022[5] pa jih je posodobil. Cilj delovne skupine BEREC za odprti internet, v kateri sodeluje Komisija, je zagotoviti doslednost pri uporabi Uredbe v Evropi.

Komisija je morala do 30. aprila 2019 in nato vsaka štiri leta pregledati določbe Uredbe o dostopu do odprtega interneta (členi 3, 4, 5 in 6) ter Evropskemu parlamentu in Svetu predložiti poročilo, „ki mu po potrebi priloži ustrezne predloge za spremembo te uredbe“.

Prvo poročilo o izvajanju Uredbe je bilo objavljeno aprila 2019[6]. Komisija je v njem ugotovila, da se z Uredbo ustrezno in učinkovito varujejo pravice končnih uporabnikov in spodbuja internet kot gonilna sila inovacij ter da je ni treba spreminjati. Od takrat Komisija, BEREC in nacionalni regulativni organi še naprej spremljajo spremembe na trgu in izvajanje pravil o odprtem internetu.

Namen tega drugega poročila je zagotoviti oceno izvajanja navedenih štirih členov Uredbe od leta 2019, tudi ob upoštevanju tržnih in tehnoloških sprememb. Komisija je za namene te ocene zbrala povratne informacije o tem, kako Uredba podpira dostop do odprtega interneta, iz najrazličnejših virov:

[1] Uredba (EU) 2015/2120 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2015 o določitvi ukrepov v zvezi z dostopom do odprtega interneta in spremembi Direktive 2002/22/ES o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami ter Uredbe (EU) št. 531/2012 o gostovanju v javnih mobilnih komunikacijskih omrežjih v Uniji (UL L 310, 26.11.2015, str. 1); v nadaljnjem besedilu: Uredba.

[2] Evropska deklaracija o digitalnih pravicah in načelih za digitalno desetletje 2023/C 23/01 (UL C 23, 23.1.2023, str. 1).

[3] Smernice BEREC o izvajanju evropskih pravil o omrežni nevtralnosti za nacionalne regulatorje (*BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules*), BoR (16) 127, 30. avgust 2016.

[4] Smernice BEREC o izvajanju uredbe o odprtem internetu (*BEREC Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation*), BoR (20) 112, 11. junij 2020.

[5] Smernice BEREC o izvajanju uredbe o odprtem internetu (*BEREC Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation*), BoR (22) 81, 9. junij 2022.

[6] Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o izvajanju določb o dostopu do odprtega interneta Uredbe (EU) 2015/2120, COM(2019) 203 final.

1) nacionalnih poročil o izvajanju, ki so jih pripravili nacionalni regulativni organi[7] in BEREC[8];

2) mnenja BEREC za oceno izvajanja Uredbe (EU) 2015/2120 iz decembra 2022[9];

3) študije SMART 2019/0024[10] (v nadaljnjem besedilu: študija), ki vsebuje informacije o dejstvih glede izvajanja Uredbe, pridobljene s teoretičnimi raziskavami, intervjuji, anketo, strokovnimi odbori in ciljno usmerjeno delavnico za deležnike, ki je potekala 30. januarja 2023, ter oceno in priporočila;

4) stalnih stikov z deležniki na vseh ravneh.

V poročilu je upoštevana tudi sodna praksa Sodišča Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Sodišče) v zvezi z razlago določb Uredbe.

2. 2. OZADJE

Od poročila iz leta 2019 je prišlo do nekaterih pomembnih sprememb. Med pravnimi, sodnimi in regulativnimi spremembami so:

- štiri sodbe Sodišča o Uredbi, ena iz septembra 2020[11] in tri iz septembra 2021[12];

- začetek veljavnosti Evropskega zakonika o elektronskih komunikacijah[13], s katerim se je med drugim razširil vidik varstva potrošnikov iz Direktive 2002/22/ES[14], na katero se nanaša Uredba;

- dve reviziji prvotnih smernic BEREC, objavljenih avgusta 2016: v prvi iz junija 2020 so pojasnjeni nekateri deli smernic in upoštevane izkušnje nacionalnih regulativnih organov pri njihovem izvajanju, druga iz junija 2022 pa odraža sodbe Sodišča o ponudbah po „ničelni tarifi“.

Med potencialno pomembnimi tehnološkimi spremembami ter globalnimi in geopolitičnimi dogodki od leta 2019 so:

[7] Komisija na svojem spletišču (Odprti internet | Oblikovanje digitalne prihodnosti Evrope (europa.eu)) objavlja letna poročila o odprtem internetu v posameznih državah, ki jih zagotovijo nacionalni regulativni organi. Trenutno je na voljo šest sklopov poročil.
[8] BEREC je do zdaj sprejel šest letnih poročil o izvajanju Uredbe; vsa so na voljo na njegovem spletišču: www.berec.europa.eu.
[9] Mnenje BEREC za oceno izvajanja Uredbe (EU) 2015/2120 (*BEREC Opinion for the evaluation of the application of Regulation (EU) 2015/2120*), BoR (22) 163, 12. december 2022.
[10] Študija o izvajanju določb o dostopu do odprtega interneta Uredbe 2015/2120 št. 2022-008 (*Study on the implementation of the open internet access provisions of Regulation 2015/2120 No. 2022-008*), ki sta jo izvedli podjetji ICF in WIK Consult.
[11] Sodba Sodišča (veliki senat) z dne 15. septembra 2020 v združenih zadevah Telenor Magyarország, C-807/18 in C-39/19.
[12] Sodbe Sodišča (osmi senat) z dne 2. septembra 2021, Vodafone, C-854/19, Vodafone, C-5/20, in Telekom Deutschland, C-34/20.
[13] Direktiva (EU) 2018/1972 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah (UL L 321, 17.12.2018, str. 36).
[14] Direktiva 2002/22/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami (Direktiva o univerzalnih storitvah) (UL L 108, 24.4.2002, str. 51).

- pandemija COVID-19, zaradi katere se je povečal internetni promet, to pa je sprožilo vprašanja o možnih ukrepih za obvladovanje preobremenjenosti omrežja in njihovi veljavnosti v skladu z Uredbo;

- postopno uvajanje mobilnih omrežij 5G, s čimer so se povečale priložnosti za zagotavljanje različnih storitev z različnimi ravnmi kakovosti storitve;

- sankcije EU proti Rusiji v odziv na vojno agresijo proti Ukrajini, vključno z omejitvami za več medijskih hiš, ki pokrivajo vse načine prenašanja in distribucije v državah članicah EU ali za te države (vključno s kabelsko in satelitsko televizijo, televizijo prek internetnega protokola, platformami, spletišči in aplikacijami)[15].

3. 3. KOMERCIALNI RAZVOJ

3.1. 3.1. Omejitve proste uporabe opreme, storitev in vsebin

V Uredbi je določena pravica končnih uporabnikov do dostopa do informacij in vsebin ter njihovega razširjanja, do uporabe in zagotavljanja aplikacij in storitev ter do uporabe terminalske opreme po lastni izbiri. Ta pravica velja ne glede na lokacijo končnega uporabnika ali ponudnika storitve oziroma lokacijo, izvor ali cilj informacije, vsebine, aplikacije ali storitve.

V Uredbi je pojasnjeno tudi, da bi morali imeti končni uporabniki možnost proste izbire terminalske opreme in da ponudniki storitev dostopa do interneta za uporabo terminalske opreme, ki se povezuje z omrežjem, poleg omejitev, ki jih uvedejo proizvajalci ali distributerji terminalske opreme, ne bi smeli nalagati drugih omejitev.

BEREC je v svojih smernicah pojasnil, da bi morali nacionalni regulativni organi pri odločanju, ali lahko končni uporabniki uporabljajo terminalsko opremo po lastni izbiri, najprej oceniti, ali ponudnik storitev dostopa do interneta zagotavlja „obvezno opremo“ in ali obstaja objektivna tehnološka potreba po tem, da se obvezna oprema šteje za del omrežja ponudnika storitev dostopa do interneta.

Študija potrjuje, da so omejitve uporabe terminalske opreme precej razširjene in da odziv nacionalnih regulativnih organov na take omejitve ni enoten. Svobodna izbira usmerjevalnika je pomembna v državah, kjer omrežna priključna točka ne vključuje usmerjevalnika[16]. Na splošno je v primerjavi s stanjem iz poročila iz leta 2019 stanje po Evropi še vedno različno, čeprav je zdaj več preglednosti glede lokacije omrežne priključne točke in pogojev za uporabo druge opreme namesto tiste, ki jo zagotovi ponudnik storitev dostopa do interneta. V zvezi s tem bi lahko nacionalni regulativni organi in BEREC preučili bolj usklajen pristop in ožje opredelitve.

[15] Uredba Sveta (EU) 2022/350 z dne 1. marca 2022 o spremembi Uredbe (EU) št. 833/2014 o omejevalnih ukrepih zaradi delovanja Rusije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini (UL L 65, 2.3.2022, str. 1), in Sklep Sveta (SZVP) 2022/351 z dne 1. marca 2022 o spremembi Sklepa 2014/512/SZVP o omejevalnih ukrepih zaradi delovanja Rusije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini (UL L 65, 2.3.2022, str. 5).

[16] Od 24 nacionalnih regulativnih organov, ki so odgovorili na to vprašanje v študiji, jih je 16 poročalo, da je omrežna priključna točka opredeljena v njihovi pristojnosti. Od teh pri sedmih usmerjevalnik ni vključen v omrežno priključno točko, v štirih državah članicah je usmerjevalnik vključen v opredelitev omrežne priključne točke, v petih pa se opredelitev razlikuje glede na tehnologijo. V osmih državah članicah, za katere so bili podatki na voljo, morajo potrošniki uporabiti usmerjevalnike, ki jih dobavijo ponudniki internetnih storitev.

Na splošno so nekatere države članice v primerjavi s stanjem iz leta 2019 sprejele ukrepe v podporo večji izbiri terminalske opreme. Deležniki potrjujejo, da so se izzivi v zvezi z omejitvami terminalske opreme in uporabe naprav zmanjšali. Kljub temu nekateri deležniki pozivajo k boljšemu izvrševanju in večji jasnosti pri razlagi posameznih izrazov.

3.2. 3.2. Tarifne opcije po „ničelni tarifi“

Tarifna opcija po „ničelni tarifi“ je poslovna praksa, pri kateri ponudnik dostopa do interneta uporabi „ničelno tarifo“ ali znižano tarifo za celoten podatkovni promet ali del podatkovnega prometa, povezanega z aplikacijo ali kategorijo posebnih aplikacij, ki jih ponujajo njegovi partnerji[17]. Taki podatki se zato ne štejejo v količino podatkov, ki jo končni uporabniki kupijo kot del osnovnega paketa.

Kot je navedeno v poročilu iz leta 2019, take tarifne opcije po „ničelni tarifi“ z Uredbo na splošno niso prepovedane. BEREC je v smernicah iz leta 2016 navedel, kako bi bilo treba take tarifne opcije ocenjevati, metodologijo ocenjevanja tarifne opcije po „ničelni tarifi“ in podobnih ponudb pa je nadalje razvil v smernicah iz leta 2020. Tarifne opcije po „ničelni tarifi“ so bile prisotne v večini držav članic in na splošno razširjene na trgu[18].

Pravzaprav so bile vse sodbe Sodišča o uredbah o odprtem internetu izdane v zadevah, povezanih s tarifnimi opcijami po „ničelni tarifi“.

Leta 2019 je Sodišče najprej obravnavalo pakete ponudnika storitev dostopa do interneta, ki so končnim uporabnikom omogočali uporabo nekaterih posebnih aplikacij in storitev, zajetih z „ničelno tarifo“, pri čemer se s tem povezan promet ni štel v količino podatkov osnovnega paketa storitve dostopa do interneta, take ponudbe pa so bile vezane na posebne pogoje uporabe. Sodišče je v sodbi poudarilo, da splošna obveznost enakega obravnavanja prometa načeloma velja za aplikacije in storitve, zajete z „ničelno tarifo“.

Leta 2021 je Sodišče razsodilo, da so tarifne opcije po „ničelni tarifi“, nezdružljive z Uredbo. Omejitve pasovne širine, privezovanja ali uporabe med gostovanjem zaradi vklopa takih tarifnih opcij so prav tako nezdružljive z zakonodajo EU.

BEREC je na podlagi sodb Sodišča v smernicah iz leta 2022 navedel, da bi lahko poslovne prakse vključevale „diferencirano oblikovanje cen“, pri katerem cena za dano količino podatkov ni enaka za ves promet v okviru določene storitve dostopa do interneta. Vendar te prakse ne bi smele biti vezane na aplikacije. Drugače povedano, ponudniki storitev dostopa do interneta lahko v svoje poslovne prakse vključijo drugačno ceno za določeno količino podatkov (vključno s tarifno opcijo po „ničelni tarifi“ ali znižano tarifo), če se ta podatkovni promet uporablja ne glede na aplikacijo.

BEREC meni, da so vse prakse diferenciranega oblikovanja cen, ki so vezane na aplikacije (kot je uporaba „ničelne tarife“ za aplikacije ponudnikov storitev dostopa do interneta ali omogočanje, da ponudniki vsebin in aplikacij subvencionirajo svoje podatke), na splošno nedopustne.

[17] Glej opredelitev Sodišča v sodbah v zadevah C-854/19, C-5/20 in C-34/20.

[18] Še leta 2022 so aplikacije, za katere so se najpogosteje uporabljale „ničelne tarife“, vključevale pretakanje glasbe (20 držav članic), video/IPTV (20 držav članic) in družabne medije (18 držav članic). „Ničelne tarife“ so se uporabljale tudi za glasovna in kratka sporočila (15 držav članic), storitve v oblaku (osem držav članic) in igre (šest držav članic).

Na podlagi sodb Sodišča so bile do decembra 2022 tarifne opcije po „ničelni tarifi“ že v celoti umaknjene oziroma so še v postopku umikanja s trga[19]. Nacionalni regulativni organi in operaterji poročajo, da stranke, ki prejemajo tarifne opcije po „ničelni tarifi“, prehajajo na pakete z dodatno ali neomejeno količino podatkov, v nekaterih primerih pa bodo prejele časovno omejene popuste.

Glede na študijo se deležniki na splošno strinjajo, da so sodbe Sodišča in posodobljene smernice BEREC zagotovile jasnost glede tarifnih opcij po „ničelni tarifi“. Nekaj nacionalnih regulativnih organov je navedlo, da so v njihovih državah članicah dovoljene tarifne opcije po „ničelni tarifi“ za spletna mesta za podporo strankam, v drugih pa so dovoljene za socialne ali izobraževalne namene. Glede na študijo nekateri deležniki menijo, da bi morale biti tarifne opcije po „ničelni tarifi“ za socialne ali izobraževalne namene kot take dovoljene, drugi pa se bojijo, da bi to lahko odprlo pot kršitvam načel iz Uredbe in da take tarifne opcije niso potrebne, če je v paketih za potrošnike zagotovljena zadostna pasovna širina. V takih primerih bi lahko bila koristna večja jasnost glede razlage izrazov, povezanih s tarifnimi opcijami po „ničelni tarifi“.

4. 4. UPRAVLJANJE PROMETA

V Uredbi je prav tako poudarjeno, da morajo ponudniki storitev dostopa do interneta ves promet obravnavati enako, brez diskriminacije, omejevanja ali motenja; ne smejo onemogočati, upočasnjevati, spreminjati, omejevati, motiti ali poslabševati specifičnih vsebin, aplikacij ali storitev ali diskriminirati med njimi. Uredba določa nekatere izjeme, ki so omejene na:

a) skladnost z zakonodajnimi akti Unije ali nacionalno zakonodajo, vključno s sodnimi odločbami ali odločbami javnih organov, ki so jim podeljena ustrezna pooblastila;

b) ohranitev celovitosti in varnosti omrežja, zagotovljenih storitev in terminalske opreme končnih uporabnikov;

c) preprečitev preobremenjenosti omrežja in blažitev posledic izredne ali začasne preobremenjenosti omrežja.

4.1. 4.1. Onemogočanje in zaviranje vsebin

Študija kaže, da je pooblaščeno onemogočanje zelo razširjeno, zlasti v okviru dveh izjem: (a) zakonodaje ter (b) varnosti in celovitosti.

Onemogočanje vsebin v številnih državah članicah poteka na podlagi zakonodaje/sodnih odločb, vključno z onemogočanjem nezakonitih iger na srečo in otroške pornografije, ekstremističnih vsebin, kršitev avtorskih pravic, groženj državi, pa tudi na podlagi sankcij EU proti Rusiji. Nekateri ponudniki storitev dostopa do interneta so zlasti v razmerah sankcij proti Rusiji izrazili pomisleke, da nimajo pravne jasnosti glede okoliščin, v katerih lahko onemogočijo ali morajo onemogočiti vsebine. V zvezi s tem je BEREC poudaril, da si nacionalni regulativni organi prizadevajo pomagati ponudnikom

[19] Do decembra 2022 so bile tarifne opcije po „ničelni tarifi“ v celoti umaknjene (se ne tržijo in so bile odvzete obstoječim strankam) v šestih državah članicah (HR, EE, LT, LU, MT, SI), v petih državah članicah (AT, DK, CZ, DE, HU) pa jih obstoječe stranke še prejemajo, vendar naj bi bila postopna odprava „ničelnih tarif“ zaključena do marca 2023 (ali januarja 2023 v primeru Danske).

storitev dostopa do interneta pri praktičnem izvajanju sankcij, da bi se izognili pretiranemu ali nezadostnemu onemogočanju. Vendar je opozoril tudi, da nacionalni regulativni organi niso odgovorni za odločanje o izvajanju sankcij ali nadzor nad njim.

Nacionalni regulativni organi manj pogosto poročajo o uporabi zaviranja za reševanje težav zaradi začasne preobremenjenosti omrežja (izjema (c)). Uporablja se predvsem, kadar končni uporabniki presežejo zmogljivost mobilnih podatkovnih paketov, in za preprečevanje preobremenjenosti mobilnih omrežij med izpadi električne energije, da se zagotovi dostop do klicev in služb za pomoč v sili, ali v času izpadov omrežja ali nenadnega povečanja prometa.

4.2. 4.2. Vpliv pandemije COVID-19 na upravljanje prometa

Ko se je začela kriza zaradi COVID-19 in so bile uvedene omejitve gibanja, so BEREC in nacionalni regulativni organi tesno sodelovali s Komisijo[20], da bi deležnikom zagotovili hitre in jasne smernice. Prav tako so v naslednjih mesecih še naprej poročali o stanju[21].

Več nacionalnih regulativnih organov je navedlo, da zaviranje med pandemijo COVID-19 ni bilo potrebno, niti na vrhuncu krize, ko sta se zaradi omejitev gibanja v državah članicah povečala delo in učenje na daljavo, kar je povzročilo povečanje prometa v omrežju. V zvezi z upravljanjem prometa med pandemijo COVID-19 nobena država članica v nobenem od poročil nacionalnih regulativnih organov iz leta 2022 ni poročala o zaviranju iz razlogov, povezanih s COVID-19.

Kriza zaradi COVID-19 je odličen primer prilagodljivosti in uporabnosti Uredbe za posebne izzive, kot je povečanje internetnega prometa med krizo. Ta primer je trden dokaz, da medsebojno delovanje Uredbe, smernic BEREC in sodelovanja Komisije zagotavlja orodje, ki bo kos izzivom prihodnosti in bo omogočalo obvladovanje nepričakovanih dogodkov, ko do njih pride. Poleg tega je kriza zaradi COVID-19 pokazala tudi, da lahko sedanja infrastruktura prenese nenadno, nepričakovano in dolgotrajno povečanje internetnega prometa.

Kljub temu bodo v prihodnjih letih potrebne znatne naložbe, da se zagotovi izpolnitev vseh ciljev programa politike digitalnega desetletja[22] in da bodo lahko evropske infrastrukture prenesle verjetno povečanje omrežnega prometa in sledile novemu tehnološkemu napredku. Komisija trenutno zbira mnenja deležnikov o naložbah, potrebnih za izgradnjo internetne infrastrukture prihodnosti, v okviru raziskovalnega posvetovanja, ki poteka od 23. februarja 2023 do 19. maja 2023. V zvezi s tem bi bilo treba opozoriti na načelo, poudarjeno v programu politike digitalnega desetletja, da bi morali „[v]si tržni akterji, ki jim digitalna preobrazba prinaša koristi, [...] prevzeti družbeno odgovornost ter pošteno in sorazmerno prispevati k javnim dobrinam,

[20] Skupna izjava Komisije in BEREC o obvladovanju povečanega povpraševanja po omrežni povezljivosti zaradi pandemije COVID-19 z dne 19. marca 2019 (*Joint Statement from the Commission and the BEREC on coping with the increased demand for network connectivity due to the COVID-19 pandemic of 19 March 2019*).

[21] V skupni izjavi se je BEREC zavezal, da bo vzpostavil poseben mehanizem za poročanje za zagotovitev rednega spremljanja stanja internetnega prometa v vsaki državi članici, da bi se lahko hitro odzvali na težave v zvezi z zmogljivostjo. Sprva je bilo poročilo izdano dvakrat tedensko in nato vsak mesec, ko se je stanje stabiliziralo, posodobitve nacionalnih regulativnih organov pa umirile.

[22] Sklep (EU) 2022/2481 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. decembra 2022 o vzpostavitvi programa politike Digitalno desetletje do leta 2030 (UL L 323, 19.12.2022, str. 4).

storitvam in infrastrukturi v korist vseh državljanov v Uniji.“ To je prav tako v skladu s političnimi zavezami, vključenimi v Evropsko deklaracijo o digitalnih pravicah in načelih. V okviru omenjenega raziskovalnega posvetovanja se zbirajo tudi mnenja deležnikov o tem, kako bi se lahko to načelo po potrebi izvajalo v praksi, da bi se omogočila vzpostavitev potrebne infrastrukture in bi lahko Evropa prevzela vodilni položaj v digitalni preobrazbi. Vendar pa dejstvo, da o tem vprašanju trenutno potekajo razprave z različnimi deležniki in med njimi, ne postavlja pod vprašaj pravil o omrežni nevtralnosti, katerih pomen je bil ponovno poudarjen tudi v deklaraciji o digitalnih pravicah in načelih.

5. 5. TEHNOLOŠKI NAPREDEK

5.1. 5.1. Razvoj tehnologij 5G

Kot je bilo poudarjeno že v poročilu iz leta 2019, je bila Uredba namensko zasnovana kot sklop pravil, ki temeljijo na načelih in bi se lahko uporabila pri predvidljivem razvoju novih tehnologij, kot so omrežje 5G in nove storitve (npr. omrežno rezinjenje, identifikator kakovosti storitve za 5G (5QI), mobilno računalništvo na robu in „omrežje kot storitev“). Komisija se je leta 2019 zavezala, da bo to vprašanje še naprej pozorno spremljala ob razvoju tehnologij 5G na trgu in tesno sodelovala z BEREC pri posodobitvi njegovih smernic, kar je leta 2020 tudi storila.

Revidirane smernice BEREC iz leta 2020 zagotavljajo precejšnje pojasnitve v zvezi s tehnologijami 5G, in sicer v zvezi z njihovo združljivostjo z Uredbo. V smernicah je pojasnjeno, kako lahko ponudniki storitev dostopa do interneta razlikujejo ravni kakovosti storitve pri naročninah na storitve dostopa do interneta. Ravni kakovosti storitve bi morale ostati neodvisne od aplikacij, končni uporabniki pa bi morali imeti še naprej nadzor nad tem, katere aplikacije se prenašajo prek katere ravni kakovosti storitve.

Do zdaj niti BEREC niti Komisija nista seznanjena z nobenim konkretnim primerom, v katerem bi Uredba ovirala uvedbo tehnologije 5G.

5.2. 5.2. Tehnološki napredek in specializirane storitve

Uredba določa možnost ponujanja še drugih storitev poleg storitev dostopa do interneta. Take storitve, ki se pogosto imenujejo „specializirane storitve“, so optimizirane za posebne vsebine, aplikacije ali storitve ali njihovo kombinacijo, kadar je takšna optimizacija potrebna za izpolnitev njihovih zahtev glede kakovosti. Ponudniki lahko ponujajo ali omogočajo specializirane storitve le, če je omrežna zmogljivost zadostna, da se lahko zagotavljajo poleg vseh storitev dostopa do interneta, ne da bi se kakovost slednjih zaradi tega poslabšala.

V smernicah BEREC je pojasnjeno, kako bi bilo treba razumeti pravila iz Uredbe, in sicer z natančnejšo opredelitvijo pogojev za zagotavljanje specializiranih storitev, ki so določeni v sami Uredbi. V zvezi s tem je v smernicah iz leta 2020 navedeno, da se lahko različne aplikacije (v obliki specializiranih storitev) obravnavajo drugače, kadar je to objektivno potrebno za izpolnitev zahteve aplikacije po posebni ravni kakovosti, ki je ni mogoče izpolniti z najboljšo storitvijo dostopa do interneta. V smernicah BEREC je potrjeno, da se bosta internet in narava storitev dostopa do interneta sčasoma spremenila. Trije primeri specializiranih storitev, ki so navedeni v smernicah BEREC in na voljo v številnih državah članicah, so: VoLTE, IPTV in VoIP.

Ocena skladnosti je v prvi vrsti naloga ponudnika, ki razmišlja o specializirani storitvi, saj za nudenje takih storitev končnim uporabnikom ni potrebno predhodno dovoljenje nacionalnega regulativnega organa. Da bi ugotovili, ali storitev spada na področje uporabe ali zunaj njega, Uredba od ponudnikov storitev dostopa do interneta zahteva, da: (i) potrebo, da se posamezna aplikacija obravnava na poseben način; (ii) da je aplikacija ločena od storitve dostopa do interneta in (iii) da taka obravnava ne bo negativno vplivala na končne uporabnike.

Mnenja deležnikov, s katerimi so bila opravljena posvetovanja, o razvoju specializiranih storitev se razlikujejo. Nekateri menijo, da se bo lahko potreba po specializiranih storitvah zmanjšala, ko se bo povprečna kakovost storitev dostopa do interneta povečala. Drugi pa menijo, da se bo lahko povpraševanje po specializiranih storitvah v okviru omrežnega rezinjenja 5G povečalo. BEREC navaja, da po eni strani storitev, ki danes zahteva optimizacijo in se šteje za specializirano storitev, v prihodnosti morda ne bo zahtevala optimizacije, ker se bo izboljšala splošna kakovost storitev dostopa do interneta, po drugi strani pa se lahko pojavijo dodatne storitve, ki jih bo treba optimizirati. To bi lahko veljalo za prehod na splet 4.0[23] in razvoj „omrežij kot storitev“, kjer se pričakuje, da bodo omrežja zagotavljala prenos, shranjevanje in računalniške funkcije[24].

Medtem ko se razvoj tehnologije nadaljuje, različni deležniki navajajo, da včasih ni jasno, ali bi nekatere eksperimentalne storitve in tehnologije spadale na področje uporabe Uredbe in ali bi se njihove uporabe štele za zakonite. Do zdaj so nacionalni regulativni organi in BEREC za nove tehnologije uporabljali pristop, ki temelji na vsakem primeru posebej. BEREC še vedno daje prednost temu pristopu, saj je bilo do zdaj uvedenih le nekaj specializiranih storitev. Vendar lahko to pomanjkanje pravne varnosti negativno vpliva na naložbe in inovacije. Čeprav so v zvezi s tem nekateri deležniki, vključno s potrošniškimi organizacijami, zadovoljni s sedanjimi smernicami BEREC, številni večji ponudniki storitev dostopa do interneta menijo, da sedanja pravila in pristop ne zagotavljajo zadostne gotovosti, da bi jim omogočili uvedbo storitev na podlagi omrežnega rezinjenja ali opredelitev specializiranih storitev.

Večja pravna varnost bi zato lahko koristila tako inovatorjem kot potrošnikom v prihodnosti. Eno od vprašanj, na katero se je treba osredotočiti v bližnji prihodnosti, je, kako jo doseči z navedbo, da bi bile nove visokozmogljive storitve mogoče v okviru področja uporabe Uredbe in ali bi to treba storiti s pojasnitvijo smernic BEREC (npr. v krajših časovnih presledkih, sorazmernih s tržnimi in tehnološkimi spremembami) ali bi to morala storiti Komisija.

6. 6. POGODBENA PREGLEDNOST, REGULATIVNO SPREMLJANJE IN POSTOPKI

6.1. 6.1. Obveznosti glede preglednosti

V Uredbi je določenih več zahtev v zvezi s preglednostjo, predvsem glede informacij o hitrostih in praksah upravljanja prometa. Ponudniki storitev dostopa do interneta morajo zagotoviti informacije o pravnih sredstvih, ki so na voljo v primeru razhajanj med dejanskimi in pogodbeno dogovorjenimi hitrostmi, ter vzpostaviti pregledne, preproste in

[23] Četrta generacija svetovnega spleta.

[24] Storitve, ki se zagotavljajo prek programsko opredeljenih omrežij prihodnosti se lahko na primer vključijo v koncept specializiranih storitev, npr. storitev za avtomatizacijo stavb, povezane avtomobile, visokokakovostne potrošniške aplikacije ali varno povezljivost.

učinkovite postopke za obravnavanje pritožb končnih uporabnikov. Vsako bistveno razhajanje med dejansko zmogljivostjo storitev dostopa do interneta glede hitrosti ali drugih parametrov kakovosti storitev in zmogljivostjo, ki jo navede ponudnik, bi moralo, kadar so ustrezna dejstva ugotovljena z mehanizmom spremljanja, ki ga je potrdil nacionalni regulativni organ, privesti do uveljavljanja pravnih sredstev, ki so potrošniku na voljo v skladu z nacionalnim pravom.

Na splošno se je preglednost zaradi izvajanja Uredbe znatno izboljšala. Uredba je po mnenju potrošniških organizacij, organizacij za državljanske pravice in nacionalnih regulativnih organov učinkovita pri zagotavljanju preglednosti glede širokopasovnih hitrosti, obravnavanja prometa in pravnih sredstev za potrošnike, kadar ne prejmejo pričakovane kakovosti storitve.

Večina nacionalnih regulativnih organov meni, da ponudniki storitev dostopa do interneta izpolnjujejo zahteve v zvezi s preglednostjo in da je bil od poročila iz leta 2019 dosežen znaten napredek. Nekateri izzivi ostajajo, zlasti pri manjših (pogosto lokalnih) ponudnikih in v nekaterih primerih pri poročanju ponudnikov mobilnih storitev o hitrostih (npr. na zemljevidih) ali napačnem navajanju izraza „neomejeni“ podatki[25]. Poleg tega so nacionalni regulativni organi dosegli znaten napredek pri uvedbi orodij za spremljanje, s katerimi lahko potrošniki preverijo, ali se hitrosti, ki jih prejemajo, ujemajo s pogodbeno dogovorjenimi hitrostmi[26].

Nekateri deležniki si želijo, da bi smernice BEREC zagotavljale podrobnejša in bolj predpisujoča priporočila o pristopih, ki bi jih morali nacionalni regulativni organi uporabiti za zagotavljanje preglednosti, jasnosti glede konceptov hitrosti in meritev ter doslednosti pri poročanju o dejanskih hitrostih v primerjavi s pogodbeno dogovorjenimi ali oglaševanimi hitrostmi. Potrošniške organizacije in organizacije za državljanske pravice so prav tako opozorile, da informacije niso dovolj razumljive za potrošnike, ter poudarile vrzeli med dejanskimi in pogodbeno dogovorjenimi hitrostmi, pa tudi neučinkovitost ponudnikov storitev dostopa do interneta pri obravnavanju pritožb. BEREC ni opredelil posebnih težav pri spremljanju preglednosti, pri čemer je navedel, da ponudniki na splošno izpolnjujejo zahteve v zvezi s preglednostjo.

6.2. 6.2. Nadzor in izvršilni ukrepi

Z Uredbo so nacionalni regulativni organi pooblaščeni za zagotavljanje, da se njeni cilji izpolnjujejo. Od začetka veljavnosti Uredbe so bile odločitve, ki so jih nacionalni regulativni organi sprejeli zoper ponudnike storitev dostopa do interneta, izpodbijane na sodišču v osmih državah članicah[27]. V veliki večini primerov so sodišča potrdila odločitve nacionalnih regulativnih organov. BEREC je v smernicah iz leta 2020 navedel, da lahko nacionalni regulativni organi izvajajo tri vrste ukrepov za spremljanje in zagotavljanje skladnosti: (i) nadzor ali spremljanje izvajanja različnih zahtev; (ii) izvrševanje in (iii) poročanje o ugotovitvah iz spremljanja. Uvedbo morebitnih zahtev in ukrepov bi bilo treba oceniti na podlagi njihove učinkovitosti, nujnosti in sorazmernosti.

[25] To je bilo obravnavano v smernicah organa BIPT v Belgiji.
[26] Sedem nacionalnih regulativnih organov zagotavlja certificirano orodje (AT, HR, CY, DE, IT, PL, RO), še enajst jih zagotavlja orodje, za katero ne trdijo, da je certificirano (Češka navaja, da je certificiranje načrtovano), še trije pa načrtujejo uvedbo takega orodja ali pa so v postopku njegovega preizkušanja (BG, FI, LV).
[27] BoR (22) 128, poglavje 9 in Priloga I.

Glede na študijo se prakse izvrševanja zelo razlikujejo. Medtem ko nekateri nacionalni regulativni organi obravnavajo več primerov in jih zaključujejo s formalnimi ugotovitvami ali odločitvami, drugi določbe Uredbe izvršujejo z neformalnim dialogom, spet drugi pa za doseganje skladnosti uporabljajo kombinacijo pristopov. Deležniki se na splošno strinjajo, da nacionalni regulativni organi ravnajo v skladu s smernicami BEREC. Mnenja o tem, v kolikšni meri so smernice privedle do doslednejših praks v državah članicah, so bolj raznolika, pri čemer organizacije za pravice potrošnikov temu odločno pritrjujejo, ponudniki storitev dostopa do interneta pa so glede tega bolj neopredeljeni.

6.3. 6.3. Sankcije

Sankcije in metode za izračun kazni se med državami članicami zelo razlikujejo. V 13 državah članicah so kazni na primer povezane s prihodki podjetja, medtem ko je v drugih najvišji znesek fiksen ali pa se uporablja kombinacija teh dveh pristopov. Najvišje kazni znašajo od 0,25 % do 5 % povprečnega letnega svetovnega prometa ali pa so določene v najvišjem znesku, ki se giblje med 100 000 EUR in 5 milijoni EUR. Do zdaj je bilo naloženih le nekaj kazni, vse pa so bile precej nižje od veljavnega najvišjega zneska.

7. 7. SKLEPI

Pravila iz Uredbe so v središču delovanja internetnega ekosistema v Evropi, prav tako pa so bila ponovno poudarjena v evropskih digitalnih pravicah in načelih s politično zavezo za zaščito in spodbujanje odprtega interneta v evropski digitalni preobrazbi. V tem poročilu so poudarjena specifična vprašanja, ki bi jim morala Komisija in BEREC v bližnji prihodnosti nameniti posebno pozornost za zagotovitev, da bo uporaba Uredbe še naprej ustrezna in skladna s tehnološkim napredkom.

Od poročila iz leta 2019 je prišlo do tehnoloških sprememb, predvsem pa do velikih tržnih in geopolitičnih sprememb, ki jih ob pripravi Uredbe ni bilo mogoče predvideti. Dejstvo, da sta Uredba in njeno izvajanje lahko prestala preizkus časa, potrjuje, da pristop iz Uredbe, ki temelji na načelih, še naprej zagotavlja bistveno ravnotežje med varstvom pravic končnih uporabnikov in potrebo po spodbujanju konkurenčnega digitalnega enotnega trga EU. Komisija na podlagi te ocene ugotavlja, da so v primerjavi s stanjem iz leta 2019, ko je bilo izdano prvo poročilo, načela odprtega interneta še vedno ustrezna, in sicer z vidika končnih uporabnikov, ponudnikov vsebin in aplikacij ter ponudnikov storitev dostopa do interneta.